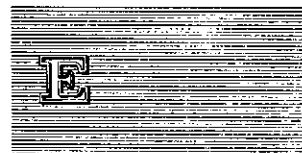


**NACIONES UNIDAS**

**CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL**



Distr.  
GENERAL

LC/G.1342

31 de enero de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA EVOLUCION DE LA SOCIEDAD Y DE LAS POLITICAS  
SOCIALES EN EL URUGUAY



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	
<u>Primera parte</u>	
UNA VISION GLOBAL .....	1
<u>Segunda parte</u>	
POBLACION .....	9
I. INTRODUCCION .....	10
II. ESTRUCTURA POR EDADES .....	10
III. TASAS DE MORTALIDAD Y NATALIDAD .....	11
IV. MIGRACIONES INTERNAS .....	13
V. MIGRACION INTERNACIONAL .....	14
VI. COROLARIOS .....	15
CUADROS ESTADISTICOS .....	17
<u>Tercera parte</u>	
DISTRIBUCION DEL INGRESO .....	21
I. INTRODUCCION .....	22
II. DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL .....	23
1. Montevideo .....	26
a) Ingreso familiar por habitante .....	26
b) Ingreso familiar .....	27
2. Interior .....	27
a) Ingreso familiar por habitante .....	27
b) Ingreso familiar .....	28
III. INGRESO DE LAS FAMILIAS POR FUENTE DE INGRESO .....	28
IV. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN AÑOS DE EDUCACION DEL PERCEPTOR .....	29
V. DISTRIBUCION DEL INGRESO DEL TRABAJO SEGUN TIPOS DE OCUPACION .....	30
VI. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD .....	31
VII. POBLACION EN SITUACION DE POBREZA .....	32
VIII. COROLARIOS .....	33
CUADROS ESTADISTICOS .....	36

Cuarta parte

CONSUMO .....	50
I. INTRODUCCION .....	51
II. PREVISIONES METODOLOGICAS .....	51
III. ESTRUCTURA DEL CONSUMO FAMILIAR .....	52
IV. ESTRUCTURA DEL CONSUMO FAMILIAR POR ESTRATOS DE INGRESO PER CAPITA .....	53
V. GASTOS EN ALIMENTACION .....	55
VI. COROLARIOS .....	57
CUADROS ESTADISTICOS .....	59

Quinta parte

EDUCACION .....	68
I. INTRODUCCION .....	69
II. PENETRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA POBLACION .....	70
III. LA EVOLUCION DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA .....	72
1. La educación preprimaria .....	72
2. La educación primaria común .....	73
IV. LA EDUCACION MEDIA .....	74
1. La orientación general del ciclo .....	74
2. Enseñanza secundaria .....	76
3. Enseñanza técnica .....	78
V. LA UNIVERSIDAD .....	82
VI. COROLARIOS .....	86
CUADROS ESTADISTICOS .....	88

Sexta parte

EMPLEO .....	102
I. INTRODUCCION .....	103
II. DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	104

	<u>Página</u>
III. DESEMPLEO DE ADULTOS Y JOVENES .....	105
1. Los jefes de hogar .....	105
2. Los jóvenes .....	105
3. Desempleo y nivel de instrucción de los jóvenes ...	106
IV. DESEMPLEO DE LAS MUJERES .....	107
1. Participación femenina en la fuerza de trabajo ....	107
2. El papel de las mujeres en la industria y los servicios .....	108
V. DESEMPLEO MASCULINO SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD .....	109
VI. COROLARIOS .....	110
CUADROS ESTADISTICOS .....	112
<u>Séptima parte</u>	
SALUD .....	125
I. INTRODUCCION .....	126
II. MORTALIDAD .....	126
III. EL SISTEMA DE SALUD DEL URUGUAY .....	128
IV. FINANCIAMIENTO Y GASTO EN SALUD .....	132
1. Gasto de la población en salud e ingreso familiar .	132
2. Gasto público .....	133
V. COROLARIOS .....	133
CUADROS ESTADISTICOS .....	135
<u>Octava parte</u>	
VIVIENDA Y AMBIENTE URBANO .....	147
I. SITUACION DE VIVIENDA .....	148
II. LAS NECESIDADES ANUALES DE VIVIENDA .....	149
III. EL ESFUERZO DE CONSTRUCCION EN EL PERIODO .....	149
IV. EL ROL DEL BANCO HIPOTECARIO .....	151
V. COROLARIOS .....	152
CUADROS ESTADISTICOS .....	155

	<u>Página</u>
<u>Novena parte</u>	
SEGURIDAD SOCIAL .....	168
I. PROCESO HISTORICO .....	169
II. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA .....	171
III. COBERTURA DE LA POBLACION .....	172
1. Cobertura total .....	172
2. Estadística de cobertura .....	172
3. Desigualdades en las prestaciones .....	173
IV. FINANCIAMIENTO .....	174
1. Fuentes .....	174
2. Evasión y mora .....	175
3. Equilibrio financiero .....	175
V. CAUSAS DEL COSTO CRECIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....	176
VI. COROLARIOS .....	177
CUADROS ESTADISTICOS .....	179

### Resumen

En la primera parte o Una Visión Global se traza un panorama de la evolución de la sociedad uruguaya en el que se la sitúa como una sociedad tempranamente modernizada en la primera mitad del siglo y que en su segunda mitad manifiesta las características de cristalización y renuencia a la dinámica del cambio social. Se la compara con la transición estructural que registraron muchos países de América Latina anotándose que en ella no se expresan los motores de cambio del crecimiento poblacional, económico y de urbanización ni tampoco los efectos en modificación de la estructura ocupativa y social. Se destaca, sin embargo, que la evolución de la sociedad en el período reciente se define por estar comprendida entre dos grandes crisis: la primera, en los alrededores de 1970, manifestada en la emigración internacional de mayor magnitud porcentual registrada por un país de la región y la segunda, iniciada hacia 1982, con caídas del ingreso y registros sin precedentes de la tasa de desempleo.

En la segunda parte, Población, se señalan el lento crecimiento del volumen, la acentuación de las tendencias al envejecimiento de la población, el descenso progresivo de las tasas de natalidad y el de las tasas de mortalidad infantil señalándose que a pesar de ello siguen siendo muy elevadas, incongruentes con los otros indicadores sociales y con alto peso de la mortalidad neonatal, que depende de la salud y nutrición de la madre y de la calidad de la atención obstétrica durante el embarazo y el parto. Posteriormente, se analizan las migraciones internas con sus corolarios en disminución absoluta de la población rural e incrementos en las zonas limítrofes a Montevideo, litoral balneario y polos de crecimiento del oeste. Por último se considera la enorme magnitud de la emigración internacional entre 1963 y 1982, las características selectivas de la emigración en cuanto a masculinidad, juventud y mayor educación y los efectos de la emigración en la totalidad de las variables poblacionales.

En la tercera parte, Distribución del ingreso, se comienza por los problemas metodológicos de la información, dado que según la misma la caída del ingreso familiar habría sido superior a los descensos en los salarios y a los registrados en las cuentas nacionales, para concluir que hay gran omisión de dividendos e intereses de capital en los tramos altos de ingresos y más modestos respecto a ingresos de empleo informal en los grupos más pobres. Se destacan los mayores deterioros en el ingreso de las familias en el interior del país en relación a Montevideo, la continuidad de una estratificación de ingresos asociada a educación y en menor medida al tipo de ocupación. El mayor peso del análisis se sitúa en la población en situación de pobreza que se habría duplicado en el lapso comprendido entre el segundo semestre de 1982 y el primero de 1984, estimándose que más de un 10% de las familias de Montevideo estaría en condiciones de indigencia. La población, sin embargo, trató de preservar la alimentación y las caídas en consumo de leche y proteínas de origen animal no tienen magnitud de las caídas registradas en el ingreso.

En la cuarta parte, Consumo, se analizan comparativamente los datos de encuestas pertinentes de los años 1971 y 1982, lo que permite apreciar cambios en la estructura por cambios en las pautas de consumo. Más importante es la comprobación de las diferencias estructurales según quintiles de ingreso dado que se registran distancias entre los quintiles extremos de 3.3 en alimentación per cápita y de 10 veces en el gasto en ropa de niños. Los hogares más pobres registran una pesada carga por los gastos en salud, combustible y transportes. En conjunto, la limitada elasticidad del consumo alimenticio per cápita permite destacar que las considerables distancias entre los quintiles extremos corroboran lo ya dicho sobre indigencia y pobreza, la proporción similar del gasto en todos los estratos dedicada a salud habla de los esfuerzos de las familias más pobres para preservarla, pero erogaciones en valores absolutos 4 veces inferiores en estas últimas indican insuficiente atención asistencial.



En la quinta parte, Educación, se comienza por destacar la alta valoración que tiene en la sociedad uruguaya y los factores que explican la continuidad de una alta demanda a pesar de las condiciones sociales desfavorables. Paralelamente, la aproximación de los niveles culturales de las familias a las pautas del sistema educativo explican un mejoramiento de la cobertura y egresos primarios en registros de universalidad. Ello a pesar del escaso desarrollo de la educación pre-escolar con las negativas consecuencias sobre formación de los niños de condición sociocultural más baja. Los descensos en la repetición - especialmente en el período 1963-1974 - mejoran la tasa de egresos y "rejuvenecen" una matrícula de enseñanza media que obtiene coberturas del 60% a la edad de 15 años, en la que debiera terminar el ciclo de formación obligatoria. La educación media no logra definir el contenido de una enseñanza científica moderna, aunque se genera un doble tipo de formación general e intelectual técnica que incide en un desarrollo de este tipo de educación media que puede ser significativa a futuro. Se analizan los graves problemas de calidad de este nivel y los efectos de selección ideológica de los docentes para luego considerar la situación de la universidad. Se la ubica a esta como al margen de los procesos universales de transformación científica, fuertemente atada a una limitada gama de formaciones profesionales y con persistencia de la organización académica centrada en la cátedra, para luego plantear la significación que tendría una orientación científico-tecnológica en la estrategia de desarrollo del Uruguay.

La sexta parte, Empleo, se inicia considerando la validez del indicador de desempleo en una economía fuertemente urbanizada como la uruguaya, para luego señalar el grave deterioro que significan las tasas de desocupación de Montevideo en 1983 y 1984, cuyo impacto tiene una progresiva menor amortiguación en los seguros de peso. Se distinguen tres tipos de situaciones - hombres, mujeres y jóvenes - que manifiestan comportamientos diferentes. La primera con las menores tasas de desempleo - los jefes de hogar "no pueden darse el lujo" de permanecer desocupados - pero que

conjuntamente con la baja de los ingresos determina un incremento de oferta de trabajo de las otras categorías. La de las mujeres, con elevadas tasas de participación en la fuerza de trabajo (que se incrementa en los dos últimos años) con la consecuencia de aumentar su desempleo, especialmente en las actividades de servicios con la oferta de empleo doméstico; las desocupadas no se desvinculan de la industria con la que estaba articulada una parte considerable de las mujeres por el putting out system. Finalmente, los jóvenes registran una doble tendencia de descenso de la actividad, desestimulados por los largos períodos de desocupación y de incremento de los buscadores de trabajo. Se observan las mayores dificultades de quienes tienen menos del primer ciclo completo de la secundaria, para concluir que dependiendo de que la reactivación se realice en la industria o en la construcción se verán reincorporadas categorías de alto o bajo nivel educativo.

La séptima parte, Salud, considera inicialmente las tasas de mortalidad y la evolución de la neonatal y posnatal, para luego analizar las características de un sistema de salud - donde se superponen servicios oficiales y cooperativos y mutuales, lo que a pesar de la alta dotación de médicos y de los altos costos, lo que no redundan en calidad de servicio - con coberturas muy desiguales según se trate de población rural y de pequeñas localidades o capitalina o según grupos de edad y tramos de ingreso. El análisis se continua con la consideración de los sistemas cooperativos de salud, la pérdida de afiliados paralela al descenso de los recursos del Ministerio de Salud Pública que atiende los sectores sociales más desprotegidos y concluye con los problemas de financiamiento del sistema. En sus corolarios reitera la urgencia de una política de atención materno-infantil, de racionalización de servicios, de subsidio al gasto de salud de las familias más pobres y de recuperación del porcentaje histórico del PIB dedicado a salud.

En la séptima parte, Vivienda y ambiente urbano, se parte de una evaluación sobre la provisión de agua potable y conexiones de saneamiento,

anotándose el lento progreso en relación a carencias. Luego se observa la disminución de los requerimientos anuales de vivienda para pasar revista a las características del boom de la construcción entre 1979 y 1983, tanto en destinatarios de ingresos altos y medios, en construcción en balnearios y ciudades, en papel de la construcción por sectores privado, público y cooperativo y en materia de empleo. A partir de allí se revisan los problemas de financiamiento de la vivienda y el papel cumplido por el banco oficial que monopoliza políticas, ejecución y mecanismos de financiamiento. Se considera la vivienda según niveles de ingreso observándose que luego de una etapa de reducción de viviendas precarias los tipos de construcciones y los niveles de precio de venta que éstas tuvieron durante el boom sólo las hacían accesibles a los grupos mejor situados en la estratificación y los efectos de "goteo", por liberación de viviendas viejas al desplazarse sus ocupantes a viviendas nuevas y de status elevado, son difíciles de precisar. Finalmente, se estiman necesidades de construcción hacia el futuro según necesidades de los distintos sectores poblacionales clasificados por tramos de ingreso.

En la novena y última parte, Seguridad social, se pasa revista a la evolución histórica de uno de los sistemas pioneros de la seguridad social de la región y que evolucionó hacia el universalismo por la agregación de derechos a categorías sociales específicas, con lo que surgió un complejo y no coordinado sistema que comenzó a ser integrado a fines de los años sesenta, con homogeneización por descenso de prestaciones, lo que no logró eliminar ni su alto peso sobre la economía y el gasto público ni establecer la cobertura universal; ésta tiende a ser menor entre las categorías sociales más desfavorecidas, mientras que la crisis con sus consecuencias en desempleo agrava el peso de pasivos sobre activos, que en virtud del envejecimiento de la población es estructuralmente desfavorable al sostenimiento de la previsión social en el Uruguay. El

texto analiza también las fuentes de financiamiento del sistema, la asignación a ciertas categorías sociales de privilegios insostenibles y la liberalidad de un sistema, en cuanto a condiciones especiales de jubilación y a edades tempranas de retiro de actividad, que son incompatibles con los graves problemas de estructura del sistema de seguridad social de Uruguay.

Primera parte

UNA VISION GLOBAL

Tal como se indica en la introducción a la primera parte de este Informe --titulado la Evolución de la economía y de la política económica en el Uruguay. 1981-1984-- la CEPAL elabora regularmente estudios anuales relativos a la economía de los países miembros para elevarlos a la consideración del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En algunas oportunidades, y a los efectos de cooperar con las autoridades nacionales esos estudios son más extensos y comprenden también la situación social.

El cambio de regimen institucional de Uruguay llevó a la CEPAL a elaborar con mayor extensión el análisis de la sociedad y de las políticas sociales a los efectos de establecer los rasgos más relevantes de las dimensiones significativas de la situación, complementando de esa forma el documento ya citado sobre la evolución de la economía. El presente texto se ha fundado en algunos estudios de sectores sociales que serán publicados separadamente.

El objetivo de este documento se limita a la integración de informaciones, muchas de ellas dispersas y otras de elaboración reciente, que permitan efectuar un inventario de la actual situación social. La Secretaría de la CEPAL al hacer pública esta contribución, que se agrega a un conjunto muy **destacado de estudios** elaborados en el Uruguay, desea expresar su reconocimiento a las actuales autoridades económicas --que facilitaron el acceso a la información estadística-- al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que apoyó decididamente la tarea y a los centros de investigación económica y social que suministraron sus estudios e incluso información aún no publicada.

Como los procesos de cambio social se manifiestan en períodos de mediana o larga duración el presente informe ha intentado cubrir el lapso comprendido entre 1970 y la fecha, refiriéndose en algunos casos a años y a situaciones anteriores a la primera fecha indicada y en otros limitando su análisis temporal por carencia de información. El objetivo ha consistido en la identificación de situaciones, problemas y transformaciones sin pretender presentar soluciones, lo que desbordaría el marco de este trabajo y cuya elaboración sólo compete a las autoridades y a la sociedad uruguaya. En cada una de las partes que componen el informe se agrega un punto de corolarios en el que se sintetizan los hallazgos y se sugieren los principales problemas de cuya solución dependería el desarrollo social de Uruguay. Algunos de los problemas identificados se originan en un período histórico anterior, otros han emergido en la etapa analizada y la mayor

parte de ellos reclama de un tiempo económico, político y social para establecer alternativas de soluciones y disponer de los medios económicos y del consenso para su implementación. En ese sentido se ha intentado situar el horizonte del desarrollo social y no metas específicas a ser logradas en plazos determinados.

La sociedad uruguaya, a diferencia de otras latinoamericanas no ha registrado en el período considerado procesos de cambio estructural originados en altas tasas de crecimiento de la población, en urbanización acelerada o en fuertes ritmos de crecimiento económico. Estos son en general los factores dinámicos de los cambios de las estructuras de la mayoría de los países de la región. En relación a ellos se han producido profundas modificaciones en materia de modernización social que se manifiestan en los indicadores de cambios en la distribución de la fuerza de trabajo según ramas y sectores de actividad, en el incremento acelerado de los niveles educativos, en los incrementos de la esperanza de vida y en la emergencia de nuevos estratos sociales --como los sectores medios-- o en la modificación sustancial de los preexistentes, como es el caso de la asalarización de los trabajadores manuales y su ingreso a procesos fabriles de acentuada complejidad técnica.

La mayor parte de estos procesos se produjeron en forma paulatina en el Uruguay en el largo ciclo que se inicia a comienzos de siglo y que finaliza en las décadas de los cincuenta y de los sesenta. Para entonces el país ya era predominantemente urbano y tenía un importante desarrollo de la industria y de los servicios. Los indicadores sociales permiten identificarlo con las sociedades modernas en lo que tiene que ver con las tasas de natalidad, el envejecimiento de la población, la esperanza de vida, la educación, la distribución del ingreso, el bienestar y la secularización de la vida social.

En ese sentido la sociedad uruguaya tenía ya muchos de los rasgos de lo que se denominan sociedades "cristalizadas" y por tanto también algunas manifestaciones de resistencia estructural y valórica al cambio social. Como es dable esperar en una situación de este tipo los indicadores sociales muestran evoluciones graduales y no procesos de "mutación". Más aún los cambios, positivos o negativos, tienen más relieve cualitativo que cuantitativo lo que los hace de **aprehensión difícil en un diagnóstico de las características de éste.**

Sin embargo, y en contradicción con la tendencia histórica, esta etapa última del desarrollo social se define por estar comprendida entre las dos crisis más importantes que ha sufrido el Uruguay a lo largo del siglo. La primera se procesa en los últimos años de la década del sesenta y primeros de la década del setenta y su manifestación más dramática fue la emigración internacional. Pocos países registran una pérdida poblacional de tanta entidad en un lapso tan breve. En su origen estuvo el largo proceso de estancamiento económico con sus repercusiones en desempleo y bajos ingresos que afectaron a una población con destacada calificación de su fuerza de trabajo y cuya alta integración social se debilitó ante la magnitud de la crisis de su sistema político tradicional, lo que precipitó la tendencia emigratoria. La segunda se inicia en torno al año 1982 y se manifiesta con la fuerte caída del ingreso y tasas de desempleo de las que no existían precedentes históricos. Entre ambas crisis la sociedad y especialmente sus sectores populares intentaron aminorar el impacto del descenso de los ingresos con la emigración, el incremento de las horas trabajadas por lo hombres y una acelerada incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo e igualmente significativa en el caso de los jóvenes. Estas estrategias de sobrevivencia tienen hoy una menor viabilidad por el desempleo que precisamente afecta a esas categorías poblacionales.

La sociedad uruguaya manifiesta en algunas dimensiones tendencias muy definidas hacia la continuidad a pesar del impacto de la crisis y en algunos aspectos demuestra cierta pertinacia en mantener su identidad como lo demostró en el ámbito de lo político.

Al igual que otras sociedades que cumplieron la transición demográfica las tasas de natalidad no se recuperan --aunque en algunos años se produjeron incrementos como consecuencia de la superposición de patrones reproductivos a una edad más avanzada con otros de la generación siguiente que lo hizo a edades más tempranas-- y el incremento de la proporción de integrantes de la tercera edad en la población total ha continuado, con el agravante de las importantes pérdidas que experimentó el tramo de población en edad activa como consecuencia de la emigración internacional.

La valoración de la educación es una constante del desarrollo social uruguayo que se mantuvo en el período. En una sociedad aún más urbanizada, con rigideces en el mercado de empleo, con expectativas de movilidad social que



no podrían ser cumplidas a través de ascensores ocupacionales y económicos y con alta estima por la cultura, tanto como bien en sí que como capacidad para la participación, no es extraño que la demanda de la sociedad por educación se hubiera mantenido a pesar de otras condiciones adversas. Paralelamente la mayor correspondencia entre cultura familiar y cultura escolar y el mejoramiento producido en las tasas de repetición escolar, en especial en el período de 1963-1974 explicaron una mayor eficiencia del sistema educativo. Ello posibilitó un cumplimiento de la educación primaria y un significativo incremento de las tasas de escolarización de los primeros grados de la enseñanza media. La sociedad reaccionó positivamente al establecimiento del ciclo de educación media obligatoria e incrementó sus preferencias por la educación técnica en correspondencia con el mercado de trabajo que se le ofreció en el ámbito industrial. Esa demanda social de educación no encontró en la oferta propuestas innovativas y menos aún planteamientos de conocimientos orientados decididamente hacia la ciencia y con pedagogías adecuadas a una educación de masas.

La valoración de la vivienda como condición de desarrollo de la familia y elemento de seguridad se manifestó en la canalización de ahorros domésticos en la sustitución de viviendas precarias o en el mejoramiento de otras estables, lo que implicó un mejoramiento de la vivienda de estratos populares de cierta significación en el período 1963-1975. Posteriormente el "boom" de la construcción produjo una modernización e incremento del "stock" de viviendas, pero la limitada capacidad de ingreso de los estratos sociales más bajos y el alto precio de venta de las viviendas durante ese período no permitieron un acceso fácil a las nuevas unidades; en este Informe no es posible precisar el efecto llamado de "goteo" o de transferencia de sectores sociales de más bajos ingresos a las unidades de vivienda dejadas por los tenedores de nuevas. Si no en términos cuantitativos es sí significativa la experiencia de construcción a cargo de cooperativas, no sólo por la reducción de costos sino fundamentalmente por la mejor atención a las necesidades sociales y el desarrollo de las capacidades autogestionarias.

La salud continuó constituyendo una preocupación muy alta de la sociedad hasta que las condiciones de desempleo y de disminución del ingreso provocaron reducciones en la afiliación a los sistemas cooperativos y mutuales. Sin embargo, la superposición de servicios, la falta de planificación del sector, la reducción

del gasto en salud ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y la ya antigua falta de cobertura en servicios de salud de los sectores marginados socialmente o radicados en pequeños centros urbanos y en zonas rurales, indican déficit considerables y especialmente la carencia de políticas materno infantiles en un país que sigue registrando a pesar del descenso, una mortalidad infantil incongruente con sus otros indicadores sociales.

La seguridad social continuó siendo un elemento inseparable de la concepción de bienestar social uruguayo. Si bien en el período se adoptaron una serie de disposiciones que redujeron la superposición de servicios y las contradicciones de normas, varios factores negativos se agregaron a un sistema que fue estableciendo la universalidad a partir de la agregación de derechos específicos de distintas categorías que, en los momentos en que tuvieron poder social, obtuvieron beneficios diferenciales. Primero, la población continúa envejeciendo y por tanto la carga de los pasivos sobre los activos; éstos se vieron disminuidos primero por la emigración y en los dos últimos años por el desempleo. Segundo, se incrementó el número de beneficiarios de las pasividades a un ritmo muy superior al del pasado. Tercero, se mantuvieron edades de retiro muy tempranas, especialmente para las mujeres, incompatibles con la prolongada expectativa de vida. Cuarto, no aportan ni están cubiertos por la seguridad social porcentajes aún significativos de los ocupados y entre los pensionados existen distancias muy considerables entre las pensiones promedios de los distintos grupos asegurados, que registran una distancia máxima de 1 a 6 entre rurales y domésticos de un lado y militares de otro, sin desmedro de las diferencias todavía mayores que existen entre las diversas subcategorías de pensionados. Quinto, las pensiones reales tendieron a homogeneizarse hacia la baja y aún así la crisis financiera del servicio es de enorme magnitud.

En el presente algunas dimensiones sociales se manifiestan con extrema gravedad. La primera de ellas es el desempleo que además de una tasa global que afecta a 1 de cada 7 activos tiene especificidades según se trate de la situación de los hombres, de las mujeres y de los jóvenes. Los primeros registran la tasa de desempleo menor porque entre otras razones un jefe de familia requiere ocuparse en la posición que sea, pero diversos indicadores tienden a mostrar un incremento de la ocupación informal y del subempleo. Esto unido al descenso del salario real promovió desde la crisis del comienzo de los setenta

una masiva incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo, que se incrementó aún más en los últimos dos años aumentando paralelamente el desempleo femenino que afecta a una de cada cinco trabajadoras. Los jóvenes de ambos sexos aportan alrededor de la mitad de los desempleados, incrementándose fuertemente los que buscan trabajo por primera vez, de los cuales casi la mitad de los montevideanos son a la vez estudiantes.

La caída del nivel de ingresos promedio del país y los efectos de la concentración de ingresos que se habría registrado en la década pasada --la información adolece de múltiples problemas que se consideran en el capítulo respectivo-- han incrementado en forma muy considerable el estrato de la población definible por la condición de pobreza. En el interior la situación es aún más grave que en Montevideo y, a pesar de ciertos supuestos sobre no declaración de ingresos de actividades informales, la sociedad uruguaya tiene hoy un problema que reclama de políticas de emergencia y que está fuertemente asociado a las tasas de desempleo, a la caída de los ingresos de sectores por cuenta propia y a los descensos de las remuneraciones reales de los asalariados.

Los escasos datos sobre consumo indican polarizaciones según tramos de ingresos que comprenden también a los consumos alimenticios lo que estaría señalando insuficiencia de recursos para la atención familiar primordial, particularmente manifiestos en el interior del país. A pesar de ello los indicadores de producción y distribución de leche no registraron un descenso tan pronunciado como se deduciría de las encuestas de ingreso y consumo y se manifiestan sustituciones de carne por pescado que permiten suponer que la población de bajos ingresos está realizando esfuerzos muy considerables para proteger la alimentación de las familias y especialmente la de los niños. Paralelamente las caídas del gasto en salud, transporte, educación, vestimentas y combustibles, muestran las estrategias de sobrevivencia de las familias montevideanas cuya continuidad en el tiempo parece difícil de mantener por el agotamiento de las pequeñas acumulaciones domésticas.

Los desafíos del futuro son considerables. Algunos tienen un carácter que reclama atención urgente mientras que otros demandan de proyectos orientados hacia un largo plazo a construir por una sucesión de medidas de corto y de mediano plazo. Entre estos últimos figuran por una parte, la creación de la ciudadanía

social y por la otra, la de preparación de recursos humanos y capacidad instalada hacia un horizonte científico técnico que le permita al país una modalidad de inserción internacional acorde con la transformación tecnológica de los países centrales. En cuanto al concepto de ciudadanía social hace referencia a las bases de la ciudadanía política. Esta supone que cada persona tiene la capacidad y el derecho a participar en las decisiones colectivas lo que implica que debe ser formada biológica y culturalmente en condiciones de equidad mínimas acordes con el grado de desarrollo de la sociedad. La situación económica tiene la gravedad que se documenta en la primera parte de este Informe pero importa señalar que en una condición similar después de la segunda guerra mundial y con niveles de producto bruto interno no muy diferentes de los de Uruguay ahora, los países de Europa Occidental comenzaron a construir un sistema progresivo de ciudadanía social por la vía de ingresos no monetarios en salud, educación, atención preescolar, alimentación de los niños y otras modalidades de ingreso, que se distribuía entre todos los habitantes con independencia de la categoría a que pertenecieran, que paulatinamente fueron creando condiciones de equidad y de desarrollo social sobre los cuales se asentó una nueva forma de democracia que había sido precaria hasta entonces. El desafío para las autoridades y la totalidad de la sociedad uruguaya es ir creando mano en la mano el desarrollo económico y social.

Segunda parte

POBLACION

## I. INTRODUCCION

La población del Uruguay era de 2 595 510 personas en 1963, alcanzó a 2 788 429 en el Censo de 1975 y según estimaciones realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos, llegará a 3 012 146 a mediados del año 1985.

La composición por edad y la distribución espacial de la población ha experimentado algunos cambios significativos en los últimos 20 años a pesar de que las tasas demográficas son muy estables y sus niveles no presentan particularidades de importancia.

Entre los censos de 1963 y 1975 se modificó la estructura etaria de la población, acentuándose el envejecimiento de la misma; la participación de Montevideo respecto al total descendió del 46.3% al 44.4% y la población rural continuó disminuyendo, no sólo en términos relativos sino también absolutos.

El factor que incide en forma fundamental en este comportamiento se vincula a los movimientos migratorios (internos y externos) que han sido determinantes no sólo en la estructura de edades de la población sino también en las tasas de natalidad y mortalidad.

## II. ESTRUCTURA DE EDADES

La población del Uruguay --entre ambos censos-- aceleró su proceso de envejecimiento, no obstante la elevada edad promedio ya presente en 1963 (véase el Cuadro II-1). Los menores de 15 años eran el 28.2% del total en ese año, llegaron al 27.7% en 1975 y las proyecciones indican que no pasarán de un cuarto hacia finales de siglo. En el otro extremo, la categoría de personas mayores de 60 años, que eran el 11.6% del total en 1963, posiblemente se estabilice en algo más del 16% en la década del noventa. En razón de esta evolución, mientras que en 1963 había 5.2 personas en edad activa por cada persona de más de 60 años, en 1975 esa relación se había reducido a 4.1 y según las proyecciones realizadas, en 1985 alcanzará a 3.8.

La población entre 15 y 60 años<sup>1/</sup> en el período intercensal redujo su participación en un 2% en relación a la población total y en los próximos años se estima que será de alrededor del 58% de ésta, compensándose el incremento de los mayores de 60 años con la disminución de los menores de 15 años.

<sup>1/</sup> Se utiliza como término de período en actividad potencial en lugar de 64 años, dada la edad temprana de retiro del mercado de empleo que rige en Uruguay.

La modificación de la estructura de edades tiene significados en los recursos humanos disponibles, en la carga económica y social que éstos deben soportar, en la financiación de la seguridad social y en las necesidades de servicios educativos y de salud.

### III. TASAS DE MORTALIDAD Y NATALIDAD

En 1975 la esperanza de vida al nacer en Uruguay era de 68.89 años y aunque dicha cifra continúa siendo de las más altas de América Latina, no se registró prácticamente incremento de la misma entre los dos censos. (En 1963 se situaba en 68.46.)

Si bien, a medida que la esperanza de vida se eleva, resulta más difícil lograr mejoras adicionales, muchos países tanto latinoamericanos como desarrollados han logrado ascensos significativos partiendo de niveles similares al uruguayo. Mientras Uruguay tuvo una ganancia anual de 0.04 años entre 1963-1964 y 1974-1976, Suecia, por ejemplo, partiendo de 73.65 años en 1961-1965, obtuvo una mejora anual de 0.12 hasta 1971-1975, y Argentina, que ya registraba una esperanza de vida de 66.60 en 1960-1965, ganó 0.17 por año hasta 1970-1975.

Las tasas brutas de mortalidad --que alcanzaron valores más bajos en la década del cincuenta, llegando al 8.5 por mil en la primera mitad de dicho período-- ascienden en la década del setenta a cifras cercanas al 10 por mil probablemente como consecuencia de los cambios en la estructura de edades.

El análisis de la mortalidad por grupos de edad muestra que los grupos más jóvenes son los que han presentado descensos más pronunciados en las tasas, en tanto el descenso en los grupos de mayor edad es muy reducido. Sin embargo, es importante señalar que la tasa de mortalidad de los menores de un año continúa siendo anormalmente alta en relación con los restantes indicadores sociales del país y en relación a la comparación internacional con países desarrollados y en desarrollo de activa política de salud. (Véase el Cuadro II-2.)

La tasa de mortalidad infantil se mantuvo en niveles cercanos al 50 por mil hasta mediados de la década del setenta, en que comienza a descender hasta llegar al 29.9 por mil en 1982. Si bien esta reducción es relativamente importante, la tasa podría ser mucho más baja si se actuara con políticas y medios específicos para controlar las ampliamente identificadas causas de mortalidad infantil.

Las tendencias en la mortalidad infantil presentan aspectos diferentes según se las analice por mortalidad neonatal (menores de 4 semanas) y posneonatal. La primera depende de la salud y nutrición de la madre y de la calidad de la atención obstétrica durante el embarazo y el parto. Representa actualmente alrededor del 60% de la mortalidad infantil total. Su comportamiento histórico ha sido tendencialmente estable y alcanzó a un 19.6 por mil en 1981. La tasa de mortalidad posneonatal mide, en cambio, la calidad del medio familiar: educación, vivienda e higiene ambiental a que está expuesto el niño. Este indicador tiene una tendencia descendente con algunas fluctuaciones coyunturales. A partir de 1969 se situó por debajo de la tasa de mortalidad neonatal, pero aún en 1978 era el 13.8 por mil de los niños nacidos vivos.

La mortalidad atribuida a desnutrición o causas conexas con la misma, pasó del 35.5 por mil en 1971 a 26.7 por mil en 1982 (véase Cuadro II-3, y las investigaciones sobre morbilidad infantil del Ministerio de Salud Pública y la Organización Mundial de la Salud dan --como era de esperar-- una alta correlación entre el nivel socioeconómico y la mortalidad infantil, especialmente en la mortalidad posneonatal (un 42.6 por mil de mortalidad en el nivel bajo y un 6.2 por mil en nivel alto). La misma correlación se registra en relación al nivel de instrucción de los padres, la atención durante el embarazo y el control del lactante. En todos estos casos la mortalidad desciende notoriamente cuando la atención del niño se realiza mejor y con mayor asiduidad, lo cual proporciona un importante campo de acción para lograr ulteriores descensos.

En lo que tiene que ver con la tasa de natalidad, la misma se situaba en el 21 por mil a mediados de la década del sesenta, pero ha experimentado desde entonces una evolución descendente llegando al 18.2 por mil en 1982 (véase el Cuadro II-2). Este comportamiento no es sólo consecuencia de los cambios en la estructura etaria de la población, puesto que la tasa neta de natalidad<sup>2/</sup> fue también ligeramente descendente, pasando del 8.8 por mil en 1963 y 1975, al 7.9 por mil en 1980.

---

<sup>2/</sup> Relación entre nacimientos y población femenina de 15 a 49 años.



En la primera mitad de la década del setenta se revirtió transitoriamente aquella tendencia debido en alguna medida a una disminución de la edad promedio de reproducción. En efecto, mientras que en los primeros años de la década del sesenta los nacimientos correspondientes a madres menores de 20 años de edad eran alrededor del 10% del total de nacimientos, esa proporción asciende, superponiéndose a la tasa de reproducción histórica en edades mayores y se estabiliza a partir de 1977 en alrededor del 15%.

#### IV. MIGRACIONES INTERNAS

La población rural del país se situaba en 1975 en 474 073 personas, cifra inferior en 24 000 habitantes a la registrada en 1963. Considerando el crecimiento vegetativo de la población se estima --a través de los censos agropecuarios que registran los predios mayores de una hectárea-- que entre 1950 y 1970 hay una disminución en ese medio rural de 254 000 personas,<sup>3/</sup> a lo que hay que agregar un volumen de 90 000 personas que se habrían desplazado en la década de 1970.

Estas cifras revelan que la población rural en 1980 era el 63.1% en relación a 1956, mientras que la población trabajadora sólo llegaba al 56.9% en el mismo período de referencia.

Al mismo tiempo, las capitales departamentales del interior mantuvieron crecimientos iguales o mayores al crecimiento vegetativo. La hipótesis más aceptada en este sentido es que estas ciudades compensaron su emigración hacia la zona metropolitana de Montevideo o hacia el exterior con las migraciones procedentes del medio rural.

Las tendencias en la distribución de la población en la década del setenta señalan tres áreas que experimentaron cambios significativos:<sup>4/</sup>

- El área metropolitana integrada por Montevideo y sus zonas limítrofes, comprendidas en los departamentos de Canelones y San José;
- El litoral balneario (Canelones, Maldonado y Rocha), y
- Los polos de crecimiento del oeste (Paysandú y Salto).

<sup>3/</sup> Véase, José Luis Petruccelli y Juan Carlos Fortuna, La dinámica migratoria en el Uruguay del último siglo, 1875-1975, Cuaderno No. 22, CIESU.

<sup>4/</sup> Véase, Mario Lombardi y Danilo Veiga, Estructura socioeconómica y distribución espacial de la población en el Uruguay, Cuaderno No.33, CIESU.

El descenso en la participación del departamento de Montevideo, señalado al principio del texto, se ha visto compensado casi totalmente con el crecimiento de las zonas aledañas (alrededor de 30 kilómetros del departamento de Montevideo), especialmente de las ciudades cercanas del departamento de Canelones que, en buena parte, se han convertido en ciudades dormitorios. Mientras la población total del país se incrementó un 7.4% entre los dos censos, la de Canelones lo hizo un 26.1%. Aunque la emigración del resto del país hacia Canelones es destacable, no cabe duda que cierta proporción de la población capitalina se ha visto impulsada a un desplazamiento en dicha dirección por razones económicas, especialmente vinculadas al costo de la vivienda, extendiendo así la zona metropolitana a límites que van más allá de los departamentales.

Por otra parte, la expansión del litoral balneario tiene que ver con el desarrollo del turismo, en tanto que la zona del litoral del Río Uruguay ha conservado cierto ritmo de crecimiento en función de algunas industrias allí ubicadas y ha sido además dinamizada en el último decenio por las obras binacionales con Argentina.

#### V. MIGRACION INTERNACIONAL

Entre 1963 y 1982 la emigración internacional neta del Uruguay puede estimarse en alrededor de 330 000 personas.<sup>5/</sup> Esta cifra corresponde al 90.2% de toda la emigración del país hasta 1982. El 66% de los emigrantes tenían entre 15 y 40 años en el momento de partir, es decir, que se encontraban en las edades de mayor actividad o por entrar en las mismas.<sup>6/</sup> Como consecuencia, mientras este grupo etario representaba en 1963 el 37.8% de la población, en 1975 la participación sólo llegaba al 35%. Al mismo tiempo, el índice de masculinidad del conjunto muestra que emigraron 120 hombres por cada 100 mujeres, estructura muy diferente a la vigente en el país según el Censo de 1975 (96.5 hombres por cada 100 mujeres).

La emigración ha sido también altamente selectiva en cuanto al nivel de instrucción; mientras que el 54% de los emigrantes tenían educación superior a primaria, en la población total del país dicha proporción llegaba al 36%.

<sup>5/</sup> Véase, Nelly Niedworok, El crecimiento de la población y sus componentes. Uruguay, período 1963-1975, CIESU, Montevideo, 1979, y Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de migración internacional, noviembre 1981-mayo 1982.

<sup>6/</sup> Estos porcentajes y los que se incluirán a partir de aquí corresponden al total de la población emigrante en todos los períodos.

Es obvio que el volumen y composición de la emigración internacional ha incidido fuertemente en todos los índices demográficos del país e inclusive en la distribución geográfica de la población. Debe tenerse en cuenta que el 89.5% de los emigrantes residía en Montevideo antes de partir y aún otro 2.6% lo hacía en Canelones, es decir, que el área metropolitana de la capital se vio especialmente afectada por el fenómeno.

No existen datos que permitan estimar el comportamiento de la migración internacional en los últimos años. En 1981 y parte de 1982 se produjo un saldo neto de 700 inmigrantes o sea que el flujo de retorno fue en ese lapso más alto que la emigración, no obstante, no es posible formular hipótesis fundadas respecto a los flujos posteriores, sobre todo teniendo en cuenta que el 57% del conjunto de emigrantes pasaron a residir a Argentina y Brasil, con lo que su eventual retorno en términos físicos no ofrece dificultades.

## VI. COROLARIOS

La población actual del país muestra una estructura altamente envejecida, con desequilibrios importantes en las edades de mayor actividad. Al mismo tiempo, una tasa de natalidad baja y con tendencia decreciente no habilita a pensar que esa situación pueda revertirse en el mediano plazo. Si además se considera la selectividad negativa que ha tenido para el país la emigración internacional en cuanto a edades y nivel educativo se concluye que el factor demográfico puede ser de peso considerable en la instrumentación de muchas medidas de política económica y social.

En este contexto, la proporción de personas en edad activa por cada pasivo es un indicador extremadamente importante. Puesto que el sistema de seguridad social y sus fuentes de financiamiento tienen una alta incidencia en el gasto público por un lado y en el nivel de vida de gran número de pasivos por otro, el factor demográfico mencionado será una limitante de primer orden en el diseño de las políticas correspondientes.

En cuanto a las tasas demográficas, el problema más serio se sitúa en el elevado nivel que aún subsiste en la mortalidad infantil. Los importantes avances registrados en los últimos años no han sido suficientes para abatir su significación a cotas más aceptables en relación con los restantes indicadores sociales del país.

Cabe señalar que el fenómeno migratorio, tanto interno como internacional, ha mostrado una gran persistencia que lo transforma en un componente estructural de la problemática demográfica.

En lo que tiene que ver con la emigración rural-urbana, sin embargo, el nivel ya reducido de la población rural disminuye las posibilidades de que pueda seguir aportando contingentes poblacionales al medio urbano como lo ha hecho hasta el presente.

En cuanto a la emigración internacional, las elevadas tasas de la década pasada se asocian a procesos específicos (desde la caída del salario real hasta las condiciones políticas) que modificaron un patrón cultural resistente al abandono del país. Ello implica que tanto para evitar en el futuro la pérdida de ciudadanos y de recursos humanos, como para intentar repatriaciones, se requerirían de políticas específicas que tuvieran en cuenta las motivaciones a emigrar, las condiciones de atracción y de expulsión de Uruguay, el perfil de los migrantes y los países y ocupaciones de destino.

CUADROS ESTADISTICOS

Quadro II-1

ESTRUCTURA DE EDAD DE LA POBLACION. AMBOS SEXOS

(Porcentajes)

Tramos de edad	1963	1975	1980	1985	1990	1995	2 000
0-14	28.2	27.7	27.1	26.9	26.2	25.6	25.0
15-24	15.5	15.6	16.4	16.1	16.0	16.2	15.9
25-44	28.9	25.9	24.7	25.0	26.1	26.8	27.9
45-59	15.8	16.7	17.2	16.7	15.6	14.9	14.7
60 y más	11.6	14.1	14.6	15.3	16.1	16.5	16.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Edad económicamente activa	60.2	58.2	58.3	57.8	57.7	57.9	58.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro II-2

NATALIDAD Y MORTALIDAD INFANTIL

	Número de nacimientos	Tasa de natalidad	Defunciones de menores de un año	Tasa de mortalidad		
				Total	Neo-natal	Posneo-natal
1961	54 950	21.4	2 680	48.8	-	-
1963	57 141	22.0	2 771	48.5	-	-
1965	53 830	20.0	2 998	55.7	-	-
1970	54 870	19.5	2 757	50.2	-	-
1975	59 140	20.9	2 872	48.6	-	-
1976	59 190	20.8	2 718	45.9	-	-
1977	57 976	20.3	2 811	48.5	-	-
1978	57 276	19.9	2 508	43.8	-	-
1979	55 770	19.3	2 206	39.6	-	-
1980	53 854	18.5	2 044	38.0	22.6	15.0
1981	53 923	18.4	1 803	33.4	19.6	13.8
1982	53 594	18.2	1 603	29.9	-	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.  
Estadísticas vitales.

Quadro II-3  
CAUSAS DE MORTALIDAD INFANTIL  
(Porcentajes)

	Desnutrición	Causas relacionadas con la desnutrición <u>a/</u>	Otras causas
1974	9.7	25.6	64.7
1975	10.1	25.1	64.8
1976	9.0	26.1	64.9
1977	7.9	26.3	65.8
1978	5.2	27.7	67.1
1979	4.0	24.5	71.5
1980	3.9	27.2	68.9
1981	3.9	22.2	73.4
1982	3.6	23.1	73.3

Fuente: UNICEF-CLAEH, Seminario de análisis sobre el niño en situación de pobreza,  
Montevideo, 1984.

a/ Inmaduridad, infecciones intestinales, infecciones respiratorias agudas  
(excepto influenza, neumonía y bronquitis).



Tercera parte

DISTRIBUCION DEL INGRESO

## I. INTRODUCCION

El análisis de la distribución del ingreso se enfrenta habitualmente con dos tipos de problemas: la omisión de ingresos por los declarantes, especialmente los de capital, y la limitada confiabilidad que se origina en aspectos metodológicos de la recolección de la información.

Las cifras que se utilizan provienen de las encuestas realizadas a las familias. El informante --generalmente la ama de casa-- no siempre tiene conocimiento exacto de los ingresos de todos los miembros de la familia y las consecuencias son: a) subregistro de ingresos de capital (especialmente utilidades y colocaciones financieras); b) omisión de ingresos derivados de trabajos informales o por cuenta propia que funcionan al margen de disposiciones impositivas. De ahí que la confiabilidad de la información sea mayor en el caso de los ingresos de los asalariados con remuneraciones mensuales fijas.

Por otra parte, la encuestas que se han realizado en el país han sido relevadas con diferentes tamaños de muestra y diversa metodología, por lo cual este hecho puede agregar sesgos a los ya mencionados precedentemente.

La Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos es la más representativa puesto que tiene mayor tamaño de muestra y su alta periodicidad asegura la posibilidad de efectuar los controles necesario para incrementar sus confiabilidad.

El análisis de sus resultados revela que el ingreso por habitante declarado cayó en valor absoluto en 1983 y 1984, mucho más fuertemente que las cifras del producto bruto interno. Según la Encuesta de Hogares, el ingreso de 1983 habría descendido en términos reales un 33% frente a un 5% del producto bruto interno y, para el primer semestre de 1984 se habría agregado una caída del 9% en tanto el producto bruto interno permaneció prácticamente estancado.

Sin embargo, la proporción de la caída no es compatible con ningún índice de ingresos que se haya registrado en el país en esos años.

	Encuesta de hogares <u>a/</u>	Salarios reales	Ingresos de las familias <u>b/</u>	Masa de salarios <u>c/</u>
1981	100.0	100.0	100.0	100.0
1982	93.6	99.7	88.3	96.6
1983	62.9	79.0	82.7	75.1
Primer semestre 1984	56.6	74.4	79.5	71.1

a/ Ingreso promedio constante por hogar.

b/ Estimado sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay y deflactado por el Índice de Precios al Consumo.

c/ Estimado sobre la base de cifras del índice de salarios reales y de la estimación del número de ocupados en todo el país.

Asimismo, el análisis a valores corrientes revela un importante incremento en la brecha que separa los ingresos declarados, expandidos a todo el año y a toda la población, con respecto a las variables macroeconómicas.

	Ingresos personales mensuales <u>a/</u> (M\$) (1)	Ingreso familiar (miles) Encuesta de hogares (2)	Cuentas nacionales <u>b/</u> (3)	Porcentajes (2/3) (4)
1981	2 704	94 969	105 105	90.4
1982	3 111	110 003	110 443	99.6
1983	3 103	110 505	154 285	71.6
1984	3 660	131 303	193 012	68.0

a/ Encuesta de Hogares.

b/ Estimaciones sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay.

Las cifras anteriores muestran que mientras en 1981 y 1982 la discrepancia entre la expansión de la Encuesta de Hogares y los montos registrados por las cuentas nacionales no superaba el 10%, en 1983 esa proporción asciende a casi el 30% y sería aún mayor en 1984.

La relación estimada para el año 1983 se repite también en la Encuesta sobre Gasto Público Social realizada por CIESU-CINVE que da una cobertura muy similar a la Encuesta de Hogares. En esa encuesta se han realizado cálculos por fuente de ingresos que muestran una mayor participación de los salarios (32.9%) en relación a la registrada en las cuentas nacionales (29.3%), lo que se originaría en la subvaluación del total por omisión de ingresos de la propiedad.

Todas las cifras manejadas parecen indicar que la Encuesta de Hogares pierde representación a partir de 1983 en cuanto a la declaración de ingresos familiares y esa omisión detectada podría situarse en alrededor de un 30%.

Con respecto a este fenómeno pueden hacerse tres hipótesis de trabajo:

i) La omisión corresponde totalmente a los ingresos por intereses, rentas y dividendos, por lo cual un incremento de los mismos en relación al total podría explicar la baja en la cobertura de la encuesta.

Por otra parte algunas estimaciones realizadas en investigaciones no oficiales señalan que los intereses habrían incrementado sustancialmente su participación en los últimos años.

Si esta hipótesis es válida, las conclusiones sobre la distribución del ingreso son erróneas puesto que los grupos que más lo acumulan habrían quedado fuera de la cobertura de la encuesta. Los cálculos relativos a los márgenes de pobreza, en cambio, no sufrirían modificaciones ya que las cifras en los deciles más pobres no serían alteradas.

ii) Una segunda hipótesis señala que podría haber un incremento importante del trabajo informal que también es ampliamente sensible a la omisión, lo mismo que los ingresos que de él se derivan.

En este caso, los porcentajes reales de personas por debajo de la línea de pobreza serían inferiores a las cifras calculadas puesto que las familias podrían estar captando ingresos que luego no se reflejan en las declaraciones a las encuestas.

iii) La tercera hipótesis deriva de una combinación de las dos primeras que admite un número ilimitado de posibilidades. Es probable que el punto más correcto se acerque a una gran omisión en los tramos altos de ingreso pero que también se registre, en términos mucho más modestos, en los grupos más pobres donde el empleo informal puede estar operando en términos de estrategia de supervivencia.

En conclusión, los indicadores actuales de distribución del ingreso deben ser observados a la luz de dos aspectos que los relativizan:

i) Si como lo señalan todos los indicadores, la omisión en las declaraciones es muy elevada, la concentración real dependerá de las hipótesis que se realicen respecto a esa omisión, y

ii) La distribución actual del ingreso puede no reflejar la concentración de la riqueza que se produjo durante la década del setenta y sobre la cual no existen cifras que permitan hacer estimaciones. Más aún, si esa concentración en los activos produce hoy ingresos de capital también concentrados, es probable que los mismos no lleguen materialmente a los hogares, sino que permanezcan en circuitos financieros, lo que no es registrado en las declaraciones efectuadas por las familias.

En los puntos siguientes deberán tenerse en cuenta estas limitaciones y su posible influencia en las informaciones analizadas.

## II. DISTRIBUCION DEL INGRESO PERSONAL

El análisis de la distribución del ingreso personal<sup>1/</sup> se realizó a través de dos cortes: el ingreso familiar por habitante y el ingreso por hogar por un lado y la discriminación por regiones, distinguiendo la situación de Montevideo de aquella vigente en las capitales departamentales del interior del país.

En el primer caso, se parte de la base de que las distintas composiciones de los hogares en cuanto a número de integrantes se correlaciona tanto con la captación de ingreso por el núcleo como con la ubicación de cada familia en los estratos de ingreso. Por un lado, si se analiza la distribución por ingreso del hogar se advierte que el número de integrantes promedio es mayor a medida que el

<sup>1/</sup> Las fuentes de información utilizadas en este informe son las siguientes:

- Encuesta de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos para Montevideo y capitales departamentales, años 1981, 1982, 1983 y 1984; alrededor de 20 000 hogares por año.
- Encuesta sobre Gasto Público Social, CIESU-CINVE, octubre de 1983; 2 000 hogares en todo el país.
- Encuesta de Consumo para Montevideo y algunas de las ciudades del interior, septiembre-noviembre de 1982; 600 familias en Montevideo.
- Información macroeconómica del Banco Central del Uruguay relativa a cuentas nacionales.

ingreso familiar total crece, es decir que muchas familias de estratos bajos tienen en realidad un tamaño medio muy reducido; es probable que dichas familias se integren tanto con personas de edad avanzada como por parejas jóvenes. Por otra parte, el ordenamiento de las familias según ingreso por habitante muestra una estructura contraria, o sea que las familias de menores ingresos por habitante son también las más numerosas. Si bien el análisis del ingreso familiar por habitante es el más correcto, la escasez de cifras al respecto obliga a efectuar ambos tipos de cálculos. Las cifras por habitante sólo están disponibles para 1982 en la encuesta de consumo y en 1983 en la Encuesta de Hogares y Encuesta sobre Gasto Público, por lo que tanto para establecer a una comparación con años anteriores como para visualizar los datos más actuales es necesario apelar a la distribución según ingreso global del hogar.

Las tres encuestas que constituyen las fuentes de información no son enteramente comparables porque corresponden a metodologías de relevamiento que presentan diferencias importantes. En cuanto a la desagregación regional, es obvio que las cifras para Montevideo son las que mejor se adaptan a un examen en profundidad, no sólo por su mayor frecuencia, que permite realizar comparaciones con períodos anteriores, sino porque reflejan una realidad más homogénea que la relativa al interior del país. Cuando se establezcan conclusiones sobre esta última región deberá tenerse en cuenta que sólo son válidas para las capitales departamentales, lo que deja fuera del análisis cerca del 60% de la población del interior y un tercio de la población del país que reside en ciudades no capitales o en el medio rural.

### 1. Montevideo

#### a) Ingreso familiar por habitante

Los datos disponibles, por provenir de encuestas de desigual tamaño de muestra y con distintos objetivos, no permiten una comparación estricta, pero las cifras presentadas muestran la confiabilidad de la información y la persistencia de la estructura de distribución en las tres encuestas. (Véase el cuadro III-1.)

En la que tiene mayor representatividad, la Encuesta de Hogares, se observa que el 20% de las familias más pobres, que comprende alrededor del 25% de los habitantes de Montevideo, captaba apenas el 8.47% del ingreso en 1983, en tanto en el otro extremo, el 20% de las familias de mayores ingresos, que representa el 15% de la población, percibía el 39.1% del ingreso total.

En otras palabras, el ingreso por persona que recibía el 15% de la población más rica era casi ocho veces superior al captado por el 25% más pobre. Si este cálculo se efectúa para los deciles de familias extremos, se advierte que al 7.4% de la población le correspondían ingresos en relación de 13 a 1 respecto al 13.2% de la población más pobre.

b) Ingreso familiar

La distribución del ingreso familiar (véase el cuadro III-2) puede ser analizada en cuanto a su evolución en los últimos años. Desde 1980 hasta 1984, la distribución no ha presentado cambios de significación; no obstante puede apreciarse que la concentración ha estado disminuyendo levemente en el período. El índice de Gini pasó de 0.416 en 1980 a 0.388 en 1984, y el porcentaje del ingreso captado por el 20% más rico disminuyó del 48.6% al 46.3%.

Este descenso de la concentración se produjo desde el año 1981 en adelante, es decir, cuando comienza el período de recesión económica que implica además un fuerte descenso del ingreso familiar en términos reales.

La posibilidad de comparación con períodos anteriores está limitada por las diferencias metodológicas con las encuestas de las décadas precedentes (por ejemplo, la actual encuesta incorpora un factor por propiedad de la vivienda que se habita).

La comparación con 1967<sup>2/</sup> muestra una situación similar a la presente: el 20% superior percibía el 47.4% del ingreso (índice de Gini 0.418), con la diferencia que en aquella fecha la omisión en el ingreso fue de apenas 10%.

2. Interior

a) Ingreso familiar por habitante

La información existente para las capitales departamentales del interior corresponde al año 1983 y revela una menor concentración que para Montevideo. El 20% de las familias más pobres, que representa al 29% de las personas, percibe el 10.4% del ingreso total, es decir, el doble de la participación que tiene en Montevideo, aunque también comprende un mayor número de personas en

<sup>2/</sup> Encuesta de la Facultad de Ciencias Económicas, ECIEL.

ese estrato. En el otro extremo, el 20% de las familias de mayor ingreso, que implica el 13% de las personas, capta el 36.4% del ingreso total. (Véase el Cuadro III-3.)

Para el resto del interior urbano sólo se dispone de la Encuesta sobre Gasto Público Social (CIESU-CINVE), que incluye una muestra de las ciudades no capitales. Sobre estas ciudades no existen informaciones periódicas y recientes que permitan establecer una alta confiabilidad de resultados. Los presentados en dicha encuesta señalan que el ingreso promedio es inferior en un 25% al de las capitales departamentales del interior, que a su vez es inferior al de Montevideo en un 40%. En conjunto, en el interior la distribución es menos concentrada, pero debe considerarse que, en parte, ella es resultado de la mayor pobreza de la población.

#### b) Ingreso familiar

Al igual que en Montevideo, la distribución de los hogares por ingreso total en las capitales del interior no parece haber experimentado modificaciones de importancia en años recientes. (Véase el cuadro III-4.) No obstante se observa en las cifras una leve caída de la concentración en el año 1983 que se revierte en el primer semestre de 1984, retornando a una situación muy similar a la de 1982.

### III. INGRESO DE LAS FAMILIAS POR FUENTE DE INGRESO

El Cuadro III-5 basado en la Encuesta sobre Gasto Público Social, muestra la composición del ingreso familiar en cada estrato de ingreso, teniendo en cuenta el origen del mismo.

El análisis por quintiles de familias revela un progresivo descenso en la participación de los salarios a medida que se asciende a los quintiles mayores. Mientras que en el quintil inferior los ingresos por trabajo dependiente llegan al 43.6%, en el superior representan el 25.2%. Asimismo, los sueldos y salarios más las transferencias suman el 65% en los dos primeros quintiles mientras que en el último alcanzan al 37%.

Los ingresos de la propiedad por su parte ascienden del 18% en el primer quintil al 46.3% en el último. Es de destacar que la omisión en las declaraciones probablemente corresponde a este quintil por lo cual esta última cifra de participación podría ser bastante más elevada. Por otra parte, los ingresos de la propiedad del primer quintil corresponden en su mayor parte (12.7%) a valores fictos estimados por los propietarios en relación a la vivienda que ocupan.



#### IV. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN AÑOS DE EDUCACION DEL PERCEPTOR

Tanto la distribución de ingresos según educación como según ocupación no tienen en cuenta la edad de los perceptores. Esto tiene repercusiones que son estimables en los siguientes casos:

i) Dado el incremento de la cobertura educativa en años recientes, los más educados son también los más jóvenes;

ii) Ciertas categorías ocupacionales reclutan personas por su nivel de educación, con lo que su perfil de edad es más joven que otros, y

iii) En algunas ocupaciones (por ejemplo profesionales y técnicos) el monto de ingresos se relaciona en forma más fuerte con las edades maduras, mientras que en otras (por ejemplo, obreros) tiene una correlación menor.

Los datos disponibles para Montevideo y las capitales departamentales del interior muestran que en todos los casos la variable educación aparece altamente correlacionada con los ingresos percibidos (véanse los cuadros III-6, III-7 y III-8; en 1984 el 57.6% de las personas que tenían menos de 5 años de educación percibían menos de N\$ 4 000, en tanto que ese bajo ingreso sólo lo percibía el 15.6% de quienes tenían 15 y más años de educación. En el otro extremo, quienes ganaban más de N\$ 10 000 en el primer grupo sólo eran el 6.1% de los trabajadores del mismo, mientras que en el tramo superior de educación el porcentaje asciende a 39.8%.

Por otra parte, mientras el modo de las distribuciones se encuentra entre N\$ 2 000 y N\$ 4 000, es decir, en el segundo intervalo de ingresos para los cuatro grupos de menor instrucción, en el quinto grupo --es decir el más educado-- el modo se sitúa en el intervalo de mayores ingresos. Esta distribución es similar a la registrada en el segundo semestre de 1983, --lo que afirma la validez de la información-- teniendo en cuenta que la medición para ambos puntos se refiere a partes del año no coincidentes por lo cual no influyen allí los ingresos de carácter sazonal, especialmente los relacionados con el turismo.

Para las capitales del interior la correlación es la misma pero las distribuciones presentan algunas variantes. La diferencia de participación entre quienes tienen menores ingresos es mucho mayor que en Montevideo. Mientras que el 72.1% del grupo de menor educación ganaba menos de N\$ 4 000 en 1984, entre los más instruidos el porcentaje llegaba a sólo 12.7%. En el otro extremo de ingresos, en cambio, la diferencia por educación es menor en el interior que en Montevideo aunque continúa siendo muy significativa.

Los grupos de educación intermedia del interior perciben promedialmente ingresos más bajos que sus iguales de Montevideo porque como ya fue dicho el nivel de ingresos de toda la población es inferior. En el grupo de menor educación (0 a 4 años) las distancias relativas entre Montevideo e interior en cuanto a los porcentajes que perciben hasta N\$ 4 000 de ingreso son menores, posiblemente por efecto de las disposiciones legales de salario mínimo. En los grupos de educación de 5-6, 7-10 y 11-14 años de instrucción las distancias se acrecientan en desmedro del interior cuanto mayor es la educación, posiblemente por la escasa diferenciación ocupacional existente en dicha región. En conjunto, la educación preuniversitaria es menos "rentable" en términos de ingreso en el interior que en Montevideo. Sólo el grupo de educación de 15 y más años parece ser más capaz en el interior que en Montevideo para acceder a remuneraciones intermedias pero al mismo tiempo no permite con tanta facilidad como en la capital alcanzar los ingresos más elevados.

#### V. DISTRIBUCION DEL INGRESO DEL TRABAJO SEGUN TIPO DE OCUPACION

El tipo de ocupación que desarrollan los trabajadores no presenta una correlación tan obvia como en el caso de la educación pero de todas formas pueden establecerse concordancias altamente significativas.

En Montevideo (Cuadro III-9) los obreros, trabajadores en servicios personales, agricultores, comerciantes y vendedores tienen una proporción mayor, (alrededor del 50% de cada categoría) en los tramos de ingreso de menos de N\$ 4 000 de remuneración mensual. En el caso de los servicios personales esta proporción se acerca al 60%.

En un segundo grupo podría ubicarse a los empleados de oficina, profesionales y técnicos. Entre un 20% y un 30% de los mismos figuran en el estrato de más bajos ingresos.

Es presumible que en estos tipos de ocupaciones la proporción de jóvenes sea mayor y que incida en las menores remuneraciones percibidas.

Tienen menor porcentaje de sus integrantes como perceptores de bajos ingresos el grupo ocupacional de los conductores (17.87%) y fundamentalmente el de los gerentes y personal directivo (8.43%).

En el otro extremo de la escala de ingreso (más de N\$ 15 000), las ocupaciones se agrupan en forma algo diferente. En el grupo de gerentes y directivos,

más del 50% se encuentra en el estrato de ingreso superior. Le siguen los profesionales y técnicos con alrededor del 15% (los agricultores están en situación similar pero no tienen volumen significativo), y de los grupos restantes menos del 10% ganan esa cifra; esa proporción se sitúa entre el 1 y el 2% para obreros y trabajadores en servicios personales.

En el interior (véase Cuadro III-10) la agrupación por tipo de ocupación según el ingreso es bastante similar. Sin embargo, las diferencias entre los grupos se acentúan fuertemente. Mientras la proporción de obreros, vendedores, etc., en los tramos más bajos se sitúa cerca del 60% y alcanza el 76% en los servicios personales, en el grupo de personal directivo no llega al 6%. En el otro extremo, la participación es mucho menor que en Montevideo en todos los casos reflejando la situación de menor captación de ingresos ya analizada en otros párrafos.

#### VI. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

Las remuneraciones obtenidas por los trabajadores por rama de actividad se corresponden en alto grado con el nivel de clasificación que exige en forma preponderante cada rama. Así, las actividades con menor proporción de trabajadores en los tramos más bajos son: electricidad, gas y agua, transporte y banca (en Montevideo, aproximadamente, el 25% de los trabajadores en dichas actividades), en tanto que en el resto (industria, comercio y servicios) este porcentaje oscila en el 40% (53% en la construcción), (Véase el cuadro III-11), esquema que se repite para el interior del país. (Véase el cuadro III-12).

## VII. POBLACION EN SITUACION DE POBREZA

El ingreso en valor absoluto declarado a la Encuesta de Hogares permite estimar el número de personas que perciben ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Teniendo en cuenta la salvedad formulada al comienzo del texto se procedió a estimar el porcentaje y el número de familias y personas que se encontrarían, según los datos disponibles, en situación de pobreza. Para ello se utilizó la canasta básica normativa por persona estimada para Uruguay<sup>3/</sup>. La misma comprende las unidades físicas por producto que cubren las necesidades mínimas de alimentación; se valora a los precios de cada año y, siguiendo la metodología de CEPAL, se duplica para cubrir además de la alimentación los otros gastos (vivienda, indumentaria, salud, educación, transporte, etc.)

Las cifras indican que el número de personas que no cubren la canasta básica que incluye alimentación y otros gastos, se habría duplicado en el lapso comprendido entre el segundo semestre de 1982 y el primer semestre de 1984.

En el interior el cálculo es mucho menos preciso por cuanto no existen estadísticas que incluyan precios de consumo para regiones diferentes de Montevideo. Si bien algunos relevamientos pilotos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos hace algunos años indicaban que no existían diferencias sustanciales en ambos niveles de precios, ellos se efectuaron solamente para algunas ciudades del centro y sur del país, no incluyéndose departamentos fronterizos. Los precios de la alimentación son en la fronteras con Brasil y Argentina generalmente menores que en el sur por lo que es seguro que en el país se presentan situaciones de niveles de precios muy diferentes en varias regiones.

Puesto que los ingresos en valores absolutos son siempre menores en el interior que en Montevideo, es obvio que salvo que existan diferencia sustanciales en los precios de ambas zonas, la pobreza en el interior debe alcanzar a una proporción de personas bastante superior.

3/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL.

más del 50% se encuentra en el estrato de ingreso superior. Le siguen los profesionales y técnicos con alrededor del 15% (los agricultores están en situación similar pero no tienen volumen significativo), y de los grupos restantes menos del 10% ganan esa cifra; esa proporción se sitúa entre el 1 y el 2% para obreros y trabajadores en servicios personales.

En el interior (véase Cuadro III-10) la agrupación por tipo de ocupación según el ingreso es bastante similar. Sin embargo, las diferencias entre los grupos se acentúan fuertemente. Mientras la proporción de obreros, vendedores, etc., en los tramos más bajos se sitúa cerca del 60% y alcanza el 76% en los servicios personales, en el grupo de personal directivo no llega al 6%. En el otro extremo, la participación es mucho menor que en Montevideo en todos los casos reflejando la situación de menor captación de ingresos ya analizada en otros párrafos.

#### VI. DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS DEL TRABAJO SEGUN RAMA DE ACTIVIDAD

Las remuneraciones obtenidas por los trabajadores por rama de actividad se corresponden en alto grado con el nivel de clasificación que exige en forma preponderante cada rama. Así, las actividades con menor proporción de trabajadores en los tramos más bajos son: electricidad, gas y agua, transporte y banca (en Montevideo, aproximadamente, el 25% de los trabajadores en dichas actividades), en tanto que en el resto (industria, comercio y servicios) este porcentaje oscila en el 40% (53% en la construcción), (Véase el cuadro III-11), esquema que se repite para el interior del país. (Véase el cuadro III-12).

## VII. POBLACION EN SITUACION DE POBREZA

El ingreso en valor absoluto declarado a la Encuesta de Hogares permite estimar el número de personas que perciben ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Teniendo en cuenta la salvedad formulada al comienzo del texto se procedió a estimar el porcentaje y el número de familias y personas que se encontrarían, según los datos disponibles, en situación de pobreza. Para ello se utilizó la canasta básica normativa por persona estimada para Uruguay<sup>3/</sup>. La misma comprende las unidades físicas por producto que cubren las necesidades mínimas de alimentación; se valora a los precios de cada año y, siguiendo la metodología de CEPAL, se duplica para cubrir además de la alimentación los otros gastos (vivienda, indumentaria, salud, educación, transporte, etc.)

Las cifras indican que el número de personas que no cubren la canasta básica que incluye alimentación y otros gastos, se habría duplicado en el lapso comprendido entre el segundo semestre de 1982 y el primer semestre de 1984.

En el interior el cálculo es mucho menos preciso por cuanto no existen estadísticas que incluyan precios de consumo para regiones diferentes de Montevideo. Si bien algunos relevamientos pilotos realizados por la Dirección General de Estadística y Censos hace algunos años indicaban que no existían diferencias sustanciales en ambos niveles de precios, ellos se efectuaron solamente para algunas ciudades del centro y sur del país, no incluyéndose departamentos fronterizos. Los precios de la alimentación son en la fronteras con Brasil y Argentina generalmente menores que en el sur por lo que es seguro que en el país se presentan situaciones de niveles de precios muy diferentes en varias regiones.

Puesto que los ingresos en valores absolutos son siempre menores en el interior que en Montevideo, es obvio que salvo que existan diferencia sustanciales en los precios de ambas zonas, la pobreza en el interior debe alcanzar a una proporción de personas bastante superior.

3/ Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL.

Finalmente, se estimó para Montevideo el número y porcentaje de personas que se encontrarían en situación de indigencia, definida como la de quienes perciben un ingreso inferior al del costo de la canasta de alimentación, sin incluir otros gastos, siempre de acuerdo a la metodología desarrollada por la CEPAL.

Este análisis llevó a la conclusión de que tales cifras --desde 1982-- no habrían variado sustancialmente, al contrario de lo que sucede con la línea de pobreza. La proporción de familias indigentes en Montevideo se sitúa entre un 10% y un 13% desde 1982 en adelante, y puede estimarse en alrededor de 150 mil personas.

Respecto a la situación de pobreza el consumo de productos esenciales en la canasta de alimentación da una información complementaria. El consumo de carne bovina y ovina por habitante descendió un 26% en Montevideo y un 20% en el interior entre 1982 y 1984. Sin embargo, al tomar en consideración otros tipos de carne surge un importante incremento del consumo de pescado que a juzgar por las cifras del Instituto Nacional de Pesca se habría incrementado un 76% por habitante en el mismo período. Ello implica que el descenso en el consumo de proteínas sería de un 7.4% en todo el país.

Por otra parte el consumo de leche en Montevideo descendió un 6% en 1983 y se mantuvo en este nivel en 1984.

Esta escasa repercusión en el sector productivo estaría indicando que el descenso en los ingresos familiares no llegó a afectar los consumos básicos en alimentación, ya sea porque se operó una importante sustitución por productos similares o porque el alza de ingresos en años anteriores permitió acrecentar gastos en otros rubros (equipamiento y vestimenta, por ejemplo) y replegar el consumo hacia la alimentación en el período de baja. La repercusión de la baja de los ingresos ha sido más clara en la aplicación a otro tipo de bienes y servicios, como la salud, la educación y el transporte.

### VIII. COROLARIOS

El problema más grave relacionado con la distribución del ingreso en el momento actual parece estar vinculado a la agudización de situaciones de pobreza que el país no había conocido con anterioridad. Aunque los cálculos adolezcan de algunas fallas metodológicas no hay hipótesis alternativa razonable que permita estimar en menos de un tercio el número de personas en Montevideo cuyo ingreso no alcanza a cubrir una canasta mínima de consumo y ese porcentaje es aún bastante más alto cuando se utilizan opciones metodológicas con hipótesis de trabajo de nivel medio.

Dado que el número de personas indigentes no ha variado sustancialmente cabe inferir que el empobrecimiento ha afectado a las capas bajas y medio bajas.

Esto se vincula a la evolución del empleo, el salario y las pasividades ocurrida en los últimos años. El desempleo aumentó del 12.7% en 1982 a casi el 15% en 1984, el salario real descendió un 25% en el mismo período y las pasividades sufrieron también una importante reducción. Puesto que el 40% de la población de menores recursos obtiene de dichas fuentes dos tercios de su ingreso, es comprensible que se hayan visto afectados en alto grado, pasando de capas de bajos ingresos a la condición de pobres.

El problema de la pobreza es aún más grave en el interior del país puesto que allí el ingreso promedio por persona es de alrededor de un 40%<sup>4/</sup> inferior al de Montevideo, por lo que cualquier hipótesis sobre precios de bienes de consumo que se realice, no puede alcanzar a compensar esa diferencia y una elevación sustancial en la proporción de pobres parece ser la única conclusión.

En lo que tiene que ver con la concentración del ingreso, las cifras disponibles indican que la misma se ha mantenido durante la década del ochenta en ambas zonas y que esta concentración es menor que la registrada en la década del setenta. Sin embargo, la comparación de la Encuesta de Hogares con las cifras globales del ingreso nacional y la caída en el ingreso medio real de la encuesta en términos mucho más elevados que la que revelan las cifras macroeconómicas, sugiere la existencia de un incremento en la omisión de las declaraciones que podría afectar la conclusión respecto al mantenimiento de los indicadores de concentración. Si la omisión

<sup>4/</sup> Estas cifras se refieren a las capitales departamentales pero el ingreso en el resto del interior es aún menor que en las capitales.



de ingresos declarados ha aumentado es probable que los mismos pertenezcan a los grupos de más altos ingresos y no sean derivados de actividades laborales.

En cuanto a los ingresos de los trabajadores, su distribución se explica en forma preponderante por el nivel de educación alcanzado y por el tipo de ocupación que desempeñan, aunque sin duda estas dos últimas variables están también correlacionadas.

En definitiva, parece claro que cualquier mejora en la distribución del ingreso pasa por la reducción del desempleo y por el incremento real de salarios y pasividades. La situación de pobreza de los grupos de menores ingresos indica que dichos aumentos deberían ser fuertemente selectivos en favor de estos grupos para que tuvieran efectiva incidencia en la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Asimismo, es dable pensar que aun estas medidas podrían no surtir efectos importantes en el decil más pobre y en los pertenecientes al sector informal de la economía, para los cuales tal vez deban instrumentarse acciones relacionadas con la política social puesto que su situación escapa a la acción de soluciones vinculadas al ingreso monetario, mientras que es sensible en lo inmediato a transferencias en especie y prestación de servicios (por ejemplo, ropa y alimentación escolar, cobertura de los gastos de salud, subsidio de transporte, etc.).

La población ha tratado de preservar los niveles de alimentación y especialmente los de los niños, como la demuestra el consumo de leche o el desplazamiento de carne bovina a pescado, incentivada por el menor precio de unos productos, en relación a otros similares. Tratar de preservar la alimentación de las familias con una adecuada política de precios de ciertos alimentos básicos, parece esencial en las políticas futuras, tanto como objetivo de consumo como de distribución de ingreso.



## CUADROS ESTADISTICOS



Cuadro III-1  
MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR HABITANTE  
(Porcentajes)

Porcentajes de familias	Septiembre-noviembre 1983 <sup>a/</sup>		1983 <sup>b/</sup>		Octubre 1983 <sup>b/</sup>	
	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado
10	4.22	4.22	3.36	3.36	2.83	2.83
20	5.05	9.27	5.11	8.47	4.33	7.16
30	5.55	14.82	6.11	14.58	5.40	12.56
40	7.40	22.22	7.56	22.14	6.49	19.05
50	8.20	30.42	7.67	29.81	7.69	26.74
60	8.33	38.75	9.06	38.87	9.11	35.85
70	10.08	48.83	9.91	48.78	10.84	46.69
80	11.70	60.53	12.12	60.80	13.14	59.83
90	14.76	75.29	13.35	74.25	16.49	76.32
100	24.71	100.00	25.75	100.00	23.68	100.00
<u>Gini</u>		<u>0.2913</u>		<u>0.2977</u>		<u>0.3259</u>
0-20	9.27	9.27	5.11	5.11	4.33	4.33
20-80	53.26	62.53	55.79	60.90	55.50	59.83
80-100	39.47	100.00	39.10	100.00	40.17	100.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de, para septiembre-noviembre 1982, Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Consumo; para 1983, Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares, 1983 y para octubre 1983, CIESU-CINVE, Encuesta sobre gasto público social.

a/ No incluye valor locativo.

b/ Incluye valor locativo.

## Cuadro III-2

## MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR

(Porcentajes)

Porcentajes de familias	1980		1981		1982		Primer semestre 1983		Segundo semestre 1983		Primer semestre 1984	
	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado	Por estrato	Acumu- lado
10	1.97	1.97	2.04	2.04	2.12	2.12	1.97	1.97	2.10	2.10	2.27	2.27
20	3.41	5.38	3.31	5.35	3.43	5.55	3.54	5.51	3.59	5.69	3.72	5.99
30	4.41	9.79	4.29	9.64	4.40	9.95	4.61	10.12	4.62	10.31	4.72	10.71
40	5.42	15.21	5.30	14.94	5.41	15.36	5.69	15.81	5.65	15.96	5.75	16.46
50	6.57	21.78	6.46	21.41	6.59	21.95	6.89	22.70	6.82	22.78	6.89	23.35
60	7.92	29.70	7.88	29.29	7.98	29.93	8.31	31.01	8.18	30.96	8.26	31.61
70	9.65	39.35	9.70	38.99	9.83	39.76	10.10	41.11	9.93	40.89	9.99	41.60
80	12.07	51.42	12.29	51.28	12.36	52.12	12.56	53.67	12.33	52.22	12.37	53.97
90	16.02	67.44	16.55	67.83	16.56	68.68	16.50	70.17	16.21	69.43	16.20	70.17
100	32.56	100.00	32.17	100.00	31.32	100.00	29.83	100.00	30.57	100.00	29.83	100.00
<u>Gini</u>	<u>0.4159</u>		<u>0.4185</u>		<u>0.4092</u>		<u>0.3959</u>		<u>0.3973</u>		<u>0.3877</u>	
0 a 20	3.41	3.41	5.35	5.35	5.55	5.55	5.51	5.51	5.69	5.69	5.99	5.99
20 a 80	48.01	51.42	45.93	51.28	46.57	52.12	48.16	53.67	47.53	53.22	47.98	53.97
80 a 100	48.58	100.00	48.72	100.00	47.88	100.00	46.33	100.00	46.78	100.00	46.03	100.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de hogares.

Cuadro III-3

CAPITALES DEPARTAMENTALES DEL INTERIOR:

INGRESO FAMILIAR POR HABITANTE, 1983

(Porcentajes)

Porcentajes de familias	Ingresos	
	Por estrato	Acumulado
10	3.89	3.89
20	6.51	10.40
30	6.75	17.15
40	8.16	25.31
50	8.34	33.65
60	9.29	42.94
70	9.31	52.25
80	11.32	63.57
90	13.29	76.86
100	23.14	100.00
<u>Gini</u>	<u>0.2480</u>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección  
General de Estadística y Censos, Encuesta de  
Hogares.

Cuadro III-4

## CAPITALES DEPARTAMENTALES DEL INTERIOR: DISTRIBUCION DE INGRESO FAMILIAR

(Porcentajes)

Porcentajes de población	I n g r e s o s					
	Segundo semestre 1982		Segundo semestre 1983		Primer semestre 1984	
	Por estrato	Acumulado	Por estrato	Acumulado	Por estrato	Acumulado
10	2.05	2.05	2.32	2.32	2.38	2.38
20	3.63	5.68	3.89	6.21	3.80	6.18
30	4.72	10.40	4.96	11.17	4.79	10.97
40	5.79	16.19	6.02	17.19	5.82	16.79
50	6.96	23.15	7.20	24.39	6.97	23.76
60	8.37	31.52	8.58	32.97	8.32	32.08
70	10.16	41.68	10.30	43.27	10.04	42.12
80	12.56	54.24	12.65	55.92	12.40	54.52
90	16.44	70.68	16.31	72.23	16.20	70.72
100	29.32	100.00	27.77	100.00	29.28	100.00
<u>Gini</u>	<u>0.3888</u>		<u>0.3687</u>		<u>0.3810</u>	

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.



Cuadro III-5

TOTAL DEL PAIS:

INGRESOS FAMILIARES POR FUENTE DE INGRESOS Y QUINTILES DE FAMILIAS

ORDENADAS SEGUN INGRESO POR HABITANTE, 1983

(Porcentajes)

	<u>Total</u>	<u>1º</u>	<u>2º</u>	<u>3º</u>	<u>4º</u>	<u>5º</u>
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Sueldos y Salarios	32.9	43.6	45.4	40.1	34.5	25.2
Transferencias	16.1	21.0	21.1	8.1	19.2	12.0
Trabajadores por cuenta propia	13.2	13.8	9.5	18.4	10.0	15.9
Ingresos de la propiedad	36.6	18.0	22.6	31.4	35.4	46.3
Otros	1.2	3.6	1.4	2.0	0.9	0.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de CIESU-CINVE, Encuesta sobre gasto público social.

Cuadro III-6

MONTEVIDEO: NUMERO DE PERSONAS POR CANTIDAD DE AÑOS DE  
EDUCACION SEGUN TRAMOS DE INGRESO<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Ingresos (N\$)	Total	Años de educación				
		0 a 4	5 a 6	7 a 10	11 a 14	15 a 18
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
0 a 2 000	15.99	29.61	19.96	13.37	8.81	4.86
2 000 a 4 000	31.13	34.74	34.52	32.49	27.20	17.51
4 000 a 6 000	23.00	21.72	22.56	23.59	24.19	22.53
6 000 a 8 000	11.20	8.15	10.81	12.42	12.22	11.02
8 000 a 10 000	5.98	2.76	4.64	6.70	8.31	8.59
10 000 a 15 000	7.08	2.63	5.18	6.40	10.45	15.88
más de 15 000	5.62	0.39	2.33	5.03	8.82	19.61
<u>Número de personas según años de educación</u>	<u>100.00</u>	<u>12.90</u>	<u>30.70</u>	<u>32.38</u>	<u>13.48</u>	<u>10.47</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

a/ Segundo semestre de 1983.

Cuadro III-7

MONTEVIDEO: NUMERO DE PERSONAS POR CANTIDAD DE AÑOS DE EDUCACION  
SEGUN TRAMOS DE INGRESO a/

(Porcentajes)

Ingresos (N\$)	Total	Años de educación				
		0 a 4	5 a 6	7 a 10	11 a 14	15 a 18
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
0 a 2 000	13.14	28.03	15.58	10.91	7.05	5.40
2 000 a 4 000	25.32	29.60	29.00	26.66	21.38	10.25
4 000 a 6 000	23.24	21.73	25.11	24.40	20.81	18.88
6 000 a 8 000	13.36	10.72	13.32	13.01	14.56	15.81
8 000 a 10 000	7.86	3.78	6.95	8.17	10.75	9.90
10 000 a 15 000	10.04	3.94	6.89	10.54	14.11	19.06
Más de 15 000	7.04	2.20	3.15	6.31	11.34	20.70
<u>Número de personas según años de educación</u>	<u>100.00</u>	<u>11.09</u>	<u>30.95</u>	<u>33.14</u>	<u>15.11</u>	<u>9.71</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y  
Censos, Encuesta de hogares.

a/ Primer semestre de 1984.

Cuadro III-8.

INTERIOR: NUMERO DE PERSONAS POR CANTIDAD DE AÑOS DE EDUCACION  
SEGUN TRAMOS DE INGRESO a/

(Porcentajes)

Ingresos (N\$)	Total	Años de educación				
		0 a 4	5 a 6	7 a 10	11 a 14	15 a 18
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
0 a 2 000	25.31	36.73	28.91	20.98	14.48	2.34
2 000 a 4 000	32.20	35.41	32.59	33.46	31.66	10.34
4 000 a 6 000	20.85	15.98	20.29	22.66	22.98	29.67
6 000 a 8 000	9.56	6.07	9.42	9.90	11.97	18.33
8 000 a 10 000	4.79	2.46	4.02	5.34	7.14	11.33
10 000 a 15 000	4.28	2.13	2.70	4.72	6.75	15.33
Más de 15 000	3.01	1.22	2.07	2.94	5.02	12.66
<u>Número de personas según años de educación</u>	<u>100.00</u>	<u>21.93</u>	<u>31.32</u>	<u>32.00</u>	<u>9.34</u>	<u>5.41</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística  
y Censos, Encuesta de hogares.

a/ Primer semestre de 1984.

Cuadro III-9

MONTEVIDEO: NUMERO DE PERSONAS POR TIPO DE OCUPACION SEGUN TRAMOS DE INGRESO<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Tipos de ocupación	Tramos de Ingreso (N\$)							Total	Personas en cada tipo de ocupación
	0-2 000	2 000 4 000	4 000 6 000	6 000 8 000	8 000 10 000	10 000 15 000	más de 15 000		
Profesionales y técnicos	13.79	11.37	20.09	15.19	9.19	15.73	14.64	100.0	12.84
Gerentes y Directivos	7.23	1.20	3.21	2.41	12.05	20.08	53.82	100.0	2.49
Empleados	6.11	24.24	27.70	16.62	9.48	11.55	4.30	100.0	19.30
Comerciantes y vendedores	26.31	20.99	12.93	9.28	9.73	11.86	8.90	100.0	13.13
Agricultores, etc.	30.92	25.00	16.45	5.92	2.63	3.29	15.79	100.0	1.51
Conductores	9.18	8.69	21.74	25.85	12.80	16.67	5.07	100.0	4.13
Artesanos y operarios	25.50	26.43	23.51	11.70	5.63	4.64	2.59	100.0	18.11
Otros artesanos	12.99	29.44	26.65	14.14	5.43	9.38	1.97	100.0	6.07
Otros obreros y jornaleros	17.95	45.90	20.77	8.21	4.10	2.56	0.51	100.0	3.90
Servicios personales	27.78	31.75	24.42	8.12	3.66	3.60	0.67	100.0	16.36

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos. Encuesta de Hogares.

a/ Primer semestre de 1984.

Cuadro III-10

INTERIOR: NUMERO DE PERSONAS POR TIPO DE OCUPACION SEGUN TRAMOS DE INGRESO<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Tipos de ocupación	Tramos de Ingreso (N\$)							Total	Personas en cada tipo de ocupación
	0-2 000	2 000 4 000	4 000 6 000	6 000 8 000	8 000 10 000	10 000 15 000	más de 15 000		
Profesionales y técnicos	14.67	15.71	27.52	15.71	9.63	9.63	7.11	100.0	8.66
Gerentes y directivos	1.94	3.88	3.88	17.48	22.33	24.27	26.21	100.0	1.02
Empleados	9.17	34.45	27.93	14.40	6.34	6.43	1.29	100.0	11.58
Comerciantes y vendedores	25.63	33.13	16.80	7.34	5.16	7.50	4.45	100.0	12.71
Agricultores, etc.	30.92	32.99	11.57	3.11	3.11	2.59	15.72	100.0	5.75
Conductores	13.88	30.59	24.68	15.68	8.74	4.63	1.80	100.0	3.86
Artesanos y operarios	33.70	32.24	20.27	7.88	3.01	2.02	0.88	100.0	19.15
Otros artesanos	16.83	40.13	26.54	9.22	4.05	2.27	0.97	100.0	6.13
Otros obreros y jornaleros	29.77	46.76	15.70	6.47	0.97	0.32	...	100.0	6.13
Servicios personales	48.59	27.86	14.14	5.19	2.18	1.39	0.65	100.0	21.41

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

<sup>a/</sup> Primer semestre de 1984.

## Cuadro III-11

MONTEVIDEO: NUMERO DE PERSONAS POR RAMA DE ACTIVIDAD SEGUN TRAMOS DE INGRESO<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Rama	Tramos de Ingreso							Total	Personas en cada rama
	0-2 000	2 000 4 000	4 000 6 000	6 000 8 000	8 000 10 000	10 000 15 000	más de 15 000		
1. Agricultura	13.33	20.00	26.67	4.76	2.86	5.71	26.67	100.00	1.05
2. Ind.Extrac- tivas	...	60.00	...	...	40.00	...	...	100.00	0.05
3. Ind.Manufac- turera	13.46	28.53	21.97	13.07	6.90	8.90	7.16	100.00	23.03
4. Electrici- dad, etc.	3.70	19.58	37.04	17.46	14.29	3.17	4.76	100.00	1.89
5. Construc- ción	16.12	37.14	24.69	7.76	6.12	4.29	3.88	100.00	4.90
6. Comercio	12.36	26.90	18.32	10.96	9.62	12.78	9.07	100.00	16.43
7. Transporte	3.37	22.26	27.20	22.14	8.18	12.03	4.81	100.00	8.31
8. Banca y finanza	6.44	18.74	17.72	11.42	11.27	17.42	16.98	100.00	6.83
9. Servicios	16.34	23.51	25.43	13.84	7.06	9.01	4.80	100.00	37.51
Personas en cada estrato de ingresos	12.98	25.37	23.27	13.38	7.89	10.05	7.06		100.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

a/ Primer semestre de 1984.

Cuadro III-12

INTERIOR: NUMERO DE PERSONAS POR RAMA DE ACTIVIDAD SEGUN TRAMOS DE INGRESO<sup>a/</sup>  
(Porcentajes)

Rama	Tramos de Ingreso							Total	Personas en cada rama
	0-2 000	2 000 4 000	4 000 6 000	6 000 8 000	8 000 10 000	10 000 15 000	más de 15 000		
1. Agricultura	24.27	33.20	11.65	3.88	4.27	3.88	18.83	100.00	5.15
2. Ind.Extrac- tivas	24.14	24.14	17.24	13.79	6.90	13.79	...	100.00	0.29
3. Ind.Manufac- turera	27.93	34.17	21.01	7.64	4.63	3.12	1.51	100.00	17.94
4. Electrici- dad, etc.	3.38	39.86	33.11	16.89	2.70	4.05	...	100.00	1.48
5. Construcción	22.88	41.45	21.28	9.96	2.71	0.62	1.11	100.00	8.13
6. Comercio	19.64	38.93	18.82	7.17	5.36	6.70	3.38	100.00	17.16
7. Transporte	8.61	34.25	32.87	13.94	5.51	3.79	1.03	100.00	5.81
8. Banca y finanza	9.43	25.14	20.00	14.29	9.14	13.71	8.29	100.00	3.50
9. Servicios	31.57	26.69	20.67	10.75	4.66	3.77	1.87	100.00	40.54
Personas en cada estrato de ingresos	25.24	32.24	20.86	9.57	4.78	4.29	3.02		100.00

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

a/ Primer semestre de 1984.



Cuadro III-13  
INGRESO MEDIO MENSUAL POR HABITANTE<sup>a/</sup>  
(Nuevos pesos)

	1981	1982	1983	Primer semestre de 1984
<u>Total</u>	<u>2 704</u>	<u>3 111</u>	<u>3 103</u>	<u>3 660</u>
Montevideo	3 094	3 616	3 828	4 503
Interior urbano	1 851	2 065	2 354	2 665
<u>Total del país a precios de 1981 b/</u>	<u>2 704</u>	<u>2 615</u>	<u>1 748</u>	<u>1 584</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de hogares.

a/ Incluye valor locativo.

b/ Deflactado por el índice de precios al consumo.



Cuarta parte

CONSUMO



## I. INTRODUCCION

El análisis del consumo de las familias se efectuó a través de las encuestas de consumo que se realizan periódicamente en el país. La frecuencia de las mismas fue relativamente alta en la década del 60 y eran llevadas a cabo por diferentes reparticiones oficiales, lo cual permitía cierto control de los resultados y las consiguientes comparaciones para diferentes años.

En 1971 la DGEC realizó una encuesta que fue depurada y calculado el costo de los componentes de la canasta a precios de marzo del año 1973, por lo que este informe cuando se refiere a la metodología señala el año 1971 y cuando analiza estructura lo hace al año 1973.

De las encuestas de consumo de los años 1982 y 1983 se dispuso de la información de un trimestre (septiembre-noviembre de 1982) que se comparó con la encuesta anterior para Montevideo ya que la encuesta de 1971 no comprendió interior.

El período para el cual se obtuvo la información no es el más adecuado para el conocimiento de la situación actual del nivel y composición del consumo. Cabe señalar que en noviembre de 1982 la inflación anual era de sólo el 11%, el salario real era un 35% más alto que el actual, el producto bruto interno cayó casi en un 10% en ese año y que la desocupación comenzaba a elevarse. Es decir que, las conclusiones respecto a la estructura de consumo que se extraigan del análisis de esta encuesta son en todo caso, reflejo de una situación económica y social mejor que la actualmente vigente.

## II. PRECISIONES METODOLOGICAS

La comparación entre las encuestas de 1971 y 1982 enfrenta algunos problemas metodológicos que limitan la amplitud deseada. Ellos son: a) Las cifras del año 1971 no desagregan la composición de la canasta de consumo por tramos de ingreso; b) No es conocido el consumo en unidades físicas en 1982 lo que obliga a comparar en pesos y porcentajes e impide el análisis de las unidades físicas consumidas; c) En 1971 se eliminaron las dos "puntas"

de la distribución por considerarlas desviantes, con lo que se perdió la información sobre el 20% de las familias más pobres y algunas de ingresos muy altos.

La encuesta de consumo de 1982, a pesar de disponerse de un sólo trimestre y de **cifras parciales para el interior**, permite realizar algunos análisis de gran importancia para los cuales se dispone de información por primera vez en el país.

En primer término, la distribución del gasto por quintiles de población ordenada por ingreso per cápita proporciona una idea bastante aproximada de las carencias en la satisfacción de las necesidades básicas que ostentan los grupos de menores ingresos y el esfuerzo que representa, en términos relativos, alcanzar algunas coberturas mínimas de consumos prioritarios como alimentación, salud, educación, etc.

En segundo término, las cifras del interior, aún incompletas (sólo existen en forma global para 5 departamentos y distribuidos por ingreso per cápita para 2), permiten entrever las grandes diferencias que presentan con Montevideo y entre las mismas ciudades encuestadas.

Continúa existiendo sin embargo, la gran incógnita respecto al resto del interior no perteneciente a capitales departamentales que representan alrededor de un tercio de la población del país y para el cual sólo se sabe<sup>1/</sup> que el ingreso promedio familiar sería cercano al 50% del promedio de Montevideo.

### III. ESTRUCTURA DEL CONSUMO FAMILIAR

La canasta de consumo promedio relevada por la DGEC en Montevideo mostraba a fines de 1982 una estructura bastante diferente a la de 1973.

La proporción gastada en alimentación pasó del 45.1% en 1973 al 31.2% en 1982 y la vestimenta del 13.2% al 7.4%. Por el contrario, el rubro varios que insumía el 22.1% de los gastos del hogar en 1973, en 1982 llegaba al 42.7% (Cuadro IV-1.)

El valor global de la canasta a precios de 1982 no habría sin embargo,

1/ Véase, CIESU-CINVE, Encuesta sobre gasto público social.

experimentado cambios de importancia. En consecuencia, puede decirse que en 1982 el promedio de las familias gastaba en consumo un monto similar al de 1973 pero adquiriendo bienes y servicios diferentes.

Esta estructura presenta claras diferencias con las de las ciudades del interior para las que se dispone de información. Maldonado que es una ciudad con hábitos y nivel de ingresos relativamente más cercanos a Montevideo que las demás, registra en alimentación el 38.6% del consumo promedio de las familias.

Interesa el caso de Maldonado además, porque su cercanía a Punta del Este eleva considerablemente el nivel de los precios que incluso son, en muchos rubros, superiores a los de Montevideo. En dicha ciudad el gasto promedio en alimentación es un 16% inferior al de Montevideo a pesar de que la composición familiar indica que el número de miembros por hogar es un 7% superior. En Salto, Río Negro y Rivera las discrepancias son aún mayores pero como se trata de ciudades fronterizas su nivel de precios puede estar influido considerablemente por este hecho. (Véase Cuadro IV-2.)

En Montevideo, entre 1973 y 1982, el otro rubro con incidencia elevada en las diferencias estructurales es el denominado varios. La observación del mismo demuestra que en 1982 prácticamente se gasta más en todos sus items. Aparecen además, algunos componentes que no están en la ponderación de 1973: ellos son la adquisición de vehículos y donaciones, que en conjunto comprenden el 8.2% del presupuesto familiar.<sup>2/</sup>

#### IV. ESTRUCTURA DEL CONSUMO FAMILIAR POR ESTRATOS DE INGRESOS PER CAPITA

Por quintiles de familias ordenadas según ingreso per cápita, la estructura de la canasta de Montevideo en 1982 presenta diferencias importantes. La alimentación era el 47.2% del gasto en el quintil más pobre y alcanzaba al 23.7% en el más alto. (Véase Cuadro IV-3.)

La vestimenta a su vez, muestra participaciones muy similares en todos los estratos (de un 6 a un 8%), la vivienda crece del 15.2% al 20.8% y el rubro varios (sumado a adquisición de vehículos y donaciones) es el que registra ma-

<sup>2/</sup> No se ha logrado determinar si éstos no existían o fueron eliminados en la canasta de 1973.

yores diferencias por tramos de ingreso: pasa del 31.6% en el quintil inferior al 47.5% en el más alto.

En las ciudades del interior la disparidad es aún mayor entre los quintiles extremos y su estructura se correlaciona con el menor ingreso que perciben las familias residentes en el interior. En Rivera el primer quintil gasta un 60.7% en alimentación y en Salto un 54.0% a pesar de que ambas son ciudades fronterizas y se supone que tienen acceso a las ventajas otorgadas por las diferencias en los tipos de cambio de Argentina y Brasil. (Veáse Cuadros IV-4 y IV-5.)

La estructura del gasto en el quintil más alto en cambio, es muy similar a la de Montevideo aunque siempre el promedio en valores absolutos es inferior.

La disparidad entre el primero y último quintil se acentúa al analizar el gasto per cápita puesto que el número de miembros por familia es menor en los quintiles más altos.

En Montevideo, las familias que pertenecen al 20% más rico, gastaban 2.7 veces más por persona en alimentación que los del quintil de menores ingresos, en cambio, en los otros 3 rubros (excluidos vehículos y donaciones) gastaban más de 7 veces por persona lo consumido por los hogares más pobres.

En las ciudades de Rivera y Salto la diferencia de consumo per cápita entre el 1º y el último quintil es mucho más pronunciada. En Rivera (las proporciones son similares en Salto), la relación de alimentación per cápita es de 3.3 del 5º con respecto al 1º y en vestimenta y varios, el 20% más rico gastaba más de 12 veces lo consumido por el quintil inferior.

En el rubro varios en Montevideo la diferencia estructural mayor entre quintiles provienen de : salud, limpieza y combustible y servicio doméstico. El quintil de menores recursos gasta 44% del rubro varios y el 13% del total de sus gastos en salud, limpieza y combustibles. En el quintil más alto, esa cifra llega al 19% del rubro varios y el 9% de total.

En vestimenta para Montevideo, el 5º quintil gasta más de 7 veces que el primero y la proporción de gasto en ropa de niños, sobre número de menores promedio por hogar, es casi 10 veces superior en el quintil más alto respecto del primero.



## V. GASTOS EN ALIMENTACION

La comparación entre las canastas de alimentación de 1982 y 1973 muestra como característica saliente el incremento de las comidas preparadas y las realizadas fuera del hogar que ascienden del 4.6% de la alimentación en 1973 al 15.5% en 1982. Como contrapartida, los productos básicos de alimentación: lácteos, huevos, carnes, frutas y verduras descienden su participación en el rubro.

En Montevideo la estructura de la alimentación por quintiles de familias ordenadas por ingreso per cápita, muestra una notable permanencia en algunos rubros, la carne fluctúa entre el 20% y el 23% del gasto total en alimentación y las frutas y verduras entre el 13% y el 15%.

En lácteos, huevos, aceites y cereales la proporción es muy superior en el primer quintil (37.4%) respecto al último (23.8%) y finalmente, en comidas fuera del hogar y bebidas, la correlación es muy alta respecto al 20% más rico; este grupo consume el 33.2% de los gastos en alimentación en estos items contra el 12.6% de las familias más pobres.

En Montevideo el consumo per cápita de alimentos realizado fuera del hogar es notoriamente dispar según tramos de ingresos. En el domicilio, en consumo en lácteos, huevos y aceites el quintil superior gasta casi 2 veces y media y en frutas y verduras se acerca también a esta última cifra. Ese análisis sin embargo, es incluso más relevante cuando se efectúa a nivel de las dos capitales departamentales para las que se tiene información. (Véase Cuadros IV-6 a IV-8.)

La estructura es diferente que en Montevideo por la mayor propensión a consumir comidas fuera del hogar en la capital, pero ello no logra explicar las considerables diferencias entre el consumo per cápita que se detectan tanto en Rivera como en Salto entre los quintiles extremos de la distribución en relación a los registrados en Montevideo. En Rivera, las familias del quintil más rico consumían en 1982 4 veces más lácteos, huevos y aceites por habitante que los del primer quintil, proporción que también se registraba para las frutas y verduras. Al mismo tiempo, consumían 3.3 veces más carne y 2.7 más alimentos no clasificados. En total, el consumo en alimentación per cápita llegaba a 3.3 veces más en el último quintil respecto del primero

cuando esa proporción en Montevideo era de 2.7.

Es obvio que aunque los precios en alimentación sean en la ciudad fronteriza muy inferiores a los de Montevideo ello no oculta que los mismos operan para toda la población y que por lo tanto los niveles de subconsumo en los grupos más bajos parecen alcanzar proporciones de importancia.

La situación en Salto no puede estimarse mucho mejor, si bien la diferencia en el consumo per cápita en los quintiles extremos es menor en lácteos, etc. y cereales, en los otros rubros alcanza disparidades todavía mayores y aquí la elasticidad de estrato para las comidas fuera del hogar es todavía mayor que en Montevideo por lo que no puede utilizarse dicho argumento para explicar las diferencias de consumo.

Según las cifras, el quintil superior consume en Salto 5 veces más carne per cápita que el más bajo, 4 veces más fruta y verduras y 3.4 veces más en alimentos no clasificados, en tanto el total se sitúa en 3.8.

Estos datos obtenidos en 1982, cuando aún la inflación era baja y los indicadores de pobreza no se habían acrecentado respecto a los años anteriores parecen demostrar que más allá de las posibles disparidades de precios que puedan existir entre la capital y el interior, no puede negarse la existencia de niveles de pobreza muy superiores en el interior del país aunque su exacta cuantificación sea muy difícil de determinar.

Por otra parte, puesto que el trimestre en el cual se analizó la estructura del consumo no es el más adecuado como se ha dicho, sería necesario el estudio de algunos trimestres del año 1983 de cuyos datos desagregados por quintiles de familias aún no se dispone para acercarse con mayor certidumbre a las cifras actualmente vigentes. Sin embargo, como se expresaba en el capítulo sobre distribución del ingreso, el análisis desde el punto de vista de la esfera productiva demuestra que en 1983 y 1984 el descenso del consumo de alimentos básicos tales como carne y leche no tuvo un volumen significativo. En el caso de la carne, las cifras apuntan a una estrategia de sustitución del consumo de carne bovina por pescado que, aunque menos apreciado por la población, tiene un valor alimenticio similar.

Este hecho parece indicar que el nivel de alimentación ha sido -por lo menos en estos últimos años- relativamente bien defendido de la erosión de los ingresos familiares y que el ajuste se realizó sacrificando otro

tipo de gastos como aquellos en salud, educación y transporte cuyos indicadores de nivel productivo sí reflejan modificaciones considerables.

## VI. COROLARIOS

Es obvio que el consumo de las familias ha cambiado su estructura en forma importante durante las décadas del 70 y 80. Sin duda muchos factores han contribuido a este resultado: cambios en los niveles de ingreso de algunos grupos de población, modificaciones en los precios relativos de los bienes y servicios, cambios en las pautas de consumo derivadas de la apertura comercial y la modernización de la economía, etc.

A esto debe agregarse que en 1982, con fijación de cambio preanunciado y un importante retraso cambiario, el consumo de bienes importados tuvo una innegable atracción sobre los grupos medios altos y fue muy posiblemente imitado por los restantes grupos sociales, lo que constituyó un elemento adicional en la conformación del consumo de las familias.

La estructura del gasto en bienes y servicios consumidos por los diferentes estratos de ingreso proporciona algunos puntos de reflexión que es necesario tener en consideración. Por un lado, las diferencias en los consumos de alimentos per cápita revelan la existencia de estratos amplios en los que la alimentación debe ser claramente insuficiente. Aunque el nivel de gasto, por items muy agregados (carnes y derivados por ejemplo), no discrimina la sustitución de consumo que pueda realizarse en función de los precios y que significaría más bien una pérdida de calidad aparente que no contradice una alimentación adecuada (sustitución de cortes traseros por delanteros en el caso de la carne bovina, o de ésta por pescado), este comportamiento no alcanza para explicar un consumo per cápita 4 o 5 veces superior en los quintiles más altos puesto que este tipo de gasto tiene obviamente un tope más allá del cual la elasticidad consumo-ingreso es cero.

Este argumento puede también utilizarse en el caso de otros gastos prioritarios como la salud, que a pesar de significar porcentajes del total prácticamente iguales en todos los estratos de ingreso, en valores absolutos implican erogaciones 4 veces superiores en el decil más rico sobre el menor lo que sin duda deriva en una insuficiente atención asistencial.

En otro sentido, es muy importante observar el alto costo relativo

que tienen algunos consumos básicos para los grupos de bajos ingresos. Aunque el caso de la alimentación es el más notorio no deben dejarse de lado otros gastos como combustibles, transporte y educación que en conjunto significan el 14% de los gastos familiares del quintil más pobre.

En resumen, varios temas en materia de consumo requerirían una definición de políticas. En primer término figura el de la insuficiente y muy costosa alimentación para el quintil de más bajos ingresos y en proporción algo menor para el 40% más pobre. Ciertos alimentos básicos --como leche y carnes y pescados, fuentes de proteínas-- tendrían que ser accesibles para esos sectores sociales a precios acordes con sus ingresos. En segundo término, los actuales costos de la salud determinan la exclusión de los servicios de las familias más sumergidas --que como se indica en la séptima parte de este informe son también los que registran las mayores tasas de mortalidad infantil-- por lo que deberían explorarse políticas de seguro de salud materno-infantil. En tercer término, figuran los costos de servicios públicos y transporte que pesan en forma desproporcionada en el consumo familiar de los sectores de bajos ingresos: políticas de tarifas diferenciales podrían ser formas adecuadas para resolver el problema.

En última instancia, estos corolarios apuntan a consideraciones realizadas al tratar el tema de la distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza que sugieren las cifras elaboradas.

tipo de gastos como aquellos en salud, educación y transporte cuyos indicadores de nivel productivo sí reflejan modificaciones considerables.

## VI. COROLARIOS

Es obvio que el consumo de las familias ha cambiado su estructura en forma importante durante las décadas del 70 y 80. Sin duda muchos factores han contribuido a este resultado: cambios en los niveles de ingreso de algunos grupos de población, modificaciones en los precios relativos de los bienes y servicios, cambios en las pautas de consumo derivadas de la apertura comercial y la modernización de la economía, etc.

A esto debe agregarse que en 1982, con fijación de cambio preanunciado y un importante retraso cambiario, el consumo de bienes importados tuvo una innegable atracción sobre los grupos medios altos y fue muy posiblemente imitado por los restantes grupos sociales, lo que constituyó un elemento adicional en la conformación del consumo de las familias.

La estructura del gasto en bienes y servicios consumidos por los diferentes estratos de ingreso proporciona algunos puntos de reflexión que es necesario tener en consideración. Por un lado, las diferencias en los consumos de alimentos per cápita revelan la existencia de estratos amplios en los que la alimentación debe ser claramente insuficiente. Aunque el nivel de gasto, por items muy agregados (carnes y derivados por ejemplo), no discrimina la sustitución de consumo que pueda realizarse en función de los precios y que significaría más bien una pérdida de calidad aparente que no contradice una alimentación adecuada (sustitución de cortes traseros por delanteros en el caso de la carne bovina, o de ésta por pescado), este comportamiento no alcanza para explicar un consumo per cápita 4 o 5 veces superior en los quintiles más altos puesto que este tipo de gasto tiene obviamente un tope más allá del cual la elasticidad consumo-ingreso es cero.

Este argumento puede también utilizarse en el caso de otros gastos prioritarios como la salud, que a pesar de significar porcentajes del total prácticamente iguales en todos los estratos de ingreso, en valores absolutos implican erogaciones 4 veces superiores en el decil más rico sobre el menor lo que sin duda deriva en una insuficiente atención asistencial.

En otro sentido, es muy importante observar el alto costo relativo

que tienen algunos consumos básicos para los grupos de bajos ingresos. Aunque el caso de la alimentación es el más notorio no deben dejarse de lado otros gastos como combustibles, transporte y educación que en conjunto significan el 14% de los gastos familiares del quintil más pobre.

En resumen, varios temas en materia de consumo requerirían una definición de políticas. En primer término figura el de la insuficiente y muy costosa alimentación para el quintil de más bajos ingresos y en proporción algo menor para el 40% más pobre. Ciertos alimentos básicos --como leche y carnes y pescados, fuentes de proteínas-- tendrían que ser accesibles para esos sectores sociales a precios acordes con sus ingresos. En segundo término, los actuales costos de la salud determinan la exclusión de los servicios de las familias más sumergidas --que como se indica en la séptima parte de este informe son también los que registran las mayores tasas de mortalidad infantil-- por lo que deberían explorarse políticas de seguro de salud materno-infantil. En tercer término, figuran los costos de servicios públicos y transporte que pesan en forma desproporcionada en el consumo familiar de los sectores de bajos ingresos: políticas de tarifas diferenciales podrían ser formas adecuadas para resolver el problema.

En última instancia, estos corolarios apuntan a consideraciones realizadas al tratar el tema de la distribución del ingreso y los altos niveles de pobreza que sugieren las cifras elaboradas.

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro IV-1

MONTEVIDEO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR

(Porcentajes)

	1982 <sup>a/</sup>	1973 <sup>b/</sup>
Alimentación	31.2	45.1
Vestimenta	7.4	13.2
Vivienda	18.7	19.6
Varios	37.4	22.1
Otros	5.3	
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Encuesta de Consumo de septiembre-noviembre de 1982.

b/ La encuesta fue realizada en 1971 pero la valuación a la cual corresponde es de marzo de 1973.



Quadro IV-2

ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA FAMILIAR POR DEPARTAMENTO  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Porcentajes)

	Monte- video	Rivera	Salto	Maldonado	Río Negro	Florida
Alimentación	31.2	39.4	40.1	38.6	45.3	39.9
Vestimenta	7.4	10.5	8.3	7.5	9.8	9.1
Vivienda	18.7	16.0	14.1	18.2	13.2	15.9
Varios y otros	42.7	34.1	37.5	35.7	31.7	35.1
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Encuesta de Consumo,  
septiembre-noviembre, 1982.

Cuadro IV-3

MONTEVIDEO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR QUINTILES DE HOGARES  
ORDENADA POR INGRESO POR HABITANTE  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Porcentajes)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
Alimentación	47.2	38.9	32.6	30.3	23.7
Vestimenta	6.0	7.3	6.9	7.5	8.0
Vivienda	15.2	13.6	18.4	20.8	20.8
Varios	30.3	33.3	37.2	37.6	40.5
Otros	1.3	6.9	4.9	3.8	7.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro IV-4

RIVERA: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR QUINTILES DE  
HOGARES ORDENADOS POR INGRESO POR HABITANTE  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Porcentajes)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	Total
Alimentación	60.7	49.3	49.3	39.6	26.9	39.38
Vestimenta	10.0	12.4	9.2	12.4	10.3	10.52
Vivienda	8.7	16.7	15.2	18.8	15.6	15.97
Varios	20.6	21.6	26.3	29.2	47.2	34.13
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.00</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Consumo.

Cuadro IV-5

SALTO: ESTRUCTURA DE LA CANASTA BASICA POR QUINTILES DE  
HOGARES ORDENADOS POR INGRESO POR HABITANTE  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Porcentajes)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	Total
Alimentación	54.0	52.1	50.0	42.9	29.2	40.08
Vestimenta	8.2	8.7	7.5	8.2	8.3	8.29
Vivienda	9.1	10.7	11.7	14.6	17.0	14.15
Varios	28.7	28.5	30.8	34.3	45.5	37.48
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

Cuadro IV-6

MONTEVIDEO: CONSUMO DE ALIMENTOS POR HABITANTE SEGUN QUINTILES DE INGRESO  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Indices. Primer quintil=100.0)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
Lácteos, huevos, aceite y grasas	100.0	124.2	150.4	152.6	192.7
Cereales y derivados	100.0	113.6	125.0	120.7	157.3
Carnes	100.0	148.1	166.2	196.3	246.8
Alimentos no clasificados	100.0	120.3	153.1	163.4	207.8
Comidas fuera del hogar	100.0	384.7	281.9	473.1	918.6
Bebidas	100.0	233.7	263.9	310.7	497.6
Frutas y verduras	100.0	138.7	155.2	177.7	238.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>153.1</u>	<u>165.5</u>	<u>192.0</u>	<u>273.2</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

Quadro IV-7

RIVERA: CONSUMO DE ALIMENTOS POR HABITANTE SEGUN QUINTILES DE INGRESO  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Indices. Primer quintil=100.0)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
Lácteos, huevos, aceite y grasas	100.0	184.4	239.8	326.7	401.4
Cereales y derivados	100.0	129.2	150.3	173.8	208.1
Carnes y derivados	100.0	152.2	225.3	281.9	330.8
Alimentos no clasificados	100.0	140.1	195.7	224.6	266.3
Comidas fuera del hogar	100.0	60.7	88.6	84.8	277.8
Bebidas	100.0	331.5	393.1	726.1	1 113.9
Frutas y verduras	100.0	162.4	238.3	315.4	396.4
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>145.4</u>	<u>197.5</u>	<u>250.6</u>	<u>328.9</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.

Quadro IV-8

SALTO: CONSUMO DE ALIMENTOS POR HABITANTE SEGUN QUINTILES DE INGRESO  
SEPTIEMBRE-NOVIEMBRE, 1982

(Indices. Primer quintil=100.0)

	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.
Lácteos, huevos, aceite y grasas	100.0	150.0	187.0	237.0	292.1
Cereales y derivados	100.0	123.0	151.6	171.1	187.9
Carnes y derivados	100.0	174.3	238.1	330.8	504.3
Alimentos no clasificados	100.0	153.6	192.2	282.8	343.4
Comidas fuera del hogar	100.0	118.1	232.1	569.6	1 330.5
Bebidas	100.0	121.0	280.2	560.6	987.0
Frutas y verduras	100.0	172.5	217.9	274.0	404.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>149.3</u>	<u>197.3</u>	<u>269.8</u>	<u>381.8</u>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos.





Quinta parte

EDUCACION



## I. INTRODUCCION

La sociedad y el Estado uruguayos adjudicaron históricamente una gran significación a la educación. Esta fue concebida como canal privilegiado de la integración nacional, del desarrollo cultural, de la formación ciudadana y como fundamento de una organización social meritocrática.

En la segunda mitad del presente siglo se fueron consolidando transformaciones de la estructura social que robustecieron el papel de la educación. Entre ellas pueden citarse la creciente urbanización, el desarrollo de un importante sector de actividades terciarias modernas, y el inicio de una industrialización más tecnificada, lo que en conjunto determinó una exigencia de calificación de los recursos humanos. La limitada expansión que a partir de la década del cincuenta ha tenido el mercado de empleo promovió en las familias aspiraciones de educación creciente para sus hijos, para que pudieran acceder a las ocupaciones de mayor status e ingresos; los empleadores, ante una oferta de mano de obra de creciente nivel educativo, elevaron progresivamente los requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo. En una economía relativamente estancada, los mecanismos de movilidad social fueron limitados, siendo la educación uno de los pocos accesibles, como se demuestra por la asociación entre altas remuneraciones y educación; a ello debe agregarse las aspiraciones de movilidad social emergentes de la propia ideología democrática. Paralelamente la cultura tiene un valor significativo en la sociedad y la educación es considerada como la forma de adquirirla, lo que se vincula con el alto prestigio que tienen los estudios superiores.

El conjunto de los factores indicados explica la sostenida demanda educativa por parte de la sociedad uruguaya, que se manifiesta desde comienzos del siglo y cuya proyección se traduce en los cambios producidos en la educación en los pasados 15 años.

Los hechos más destacados del período, son: i) se amplió la cobertura y se mejoró la eficiencia de la educación primaria, estando próximo a ser realidad el que todos los niños aprueben el ciclo de enseñanza primaria;

ii) se desarrolló el ciclo básico de educación media que registró un importante incremento de su penetración en los grupos de edad en condiciones de asistir a alguna de sus dos grandes modalidades, la secundaria y la técnico intelectual.

En conjunto, el sistema educativo no registró innovaciones significativas en un período de grandes transformaciones de la educación en el mundo, como respuesta a la penetración creciente de la ciencia en la producción y en las sociedades y tampoco el sistema uruguayo tuvo capacidad de crear nuevas formaciones técnico-profesionales acordes con el desarrollo de una economía industrial de exportación y la tecnificación de ciertas áreas agropecuarias y de servicios.

A la inercia se agregan ciertos deterioros de la calidad académica, particularmente sensibles al nivel de la educación media.

## II. PENETRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA POBLACION

A diferencia de los otros países de América Latina, Uruguay tiene una evolución en el largo plazo de carácter progresivo sin discontinuidades notorias en las tendencias estadísticas. El mejoramiento de la cobertura en lo estrictamente educativo se vincula a tres factores: i) la disminución de la población rural, afectada históricamente por la deserción; ii) el incremento del nivel educativo de los hogares que pudieron otorgar a los niños condiciones familiares similares a la cultura escolar, y iii) la baja de las tasas de repetición en primaria, que fundamentalmente se produjo en el período 1963-1974<sup>1/</sup> para luego continuar en forma más leve hasta 1983. Como resultado disminuyeron la repetición y la extraedad, que eran las causales principales de deserción, y se "rejuveneció" la población escolar, lo que tuvo positivos efectos en cuanto finalización de la educación primaria y continuación en el ciclo básico.

<sup>1/</sup> Para las tendencias de larga duración se toma como año de referencia el de 1963, último de las series analizadas en la publicación del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social-CIDE, Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, Montevideo, 1965.

Las principales modificaciones cuantitativas (véanse los cuadros V-1, V-2 y V-3) fueron las siguientes:

a) La cobertura educativa de los grupos de edad entre 7 y 12 años inclusivos es prácticamente el 100% cuando en 1963 se situaba entre el 90% y el 95%;

b) Los egresos de primaria estimados en relación a la población de 11 años que eran de 59.9% en 1963, y que habían ascendido al 82.4% en 1975, se establecen en alrededor del 90% en la década de 1980;

c) La cobertura de las edades 12 a 15 años inclusivos --que corresponden grosso modo al segundo nivel del ciclo de educación obligatoria-- no sólo se incrementa sino que la proporción de las matrículas de secundaria y UTU en ese tramo de edad pasan a ser dominantes por la menor presencia de niños aún matriculados en la primaria con edades altas;

d) A la edad de 15 años, que corresponde en la práctica con el curso terminal de ciclo medio básico, están matriculados el 60% de los jóvenes de esa edad, lo que implica un crecimiento de 20 puntos en relación a la cobertura del año 1963, pero también señala lo lejos que el país se encuentra de hacer efectiva la obligatoriedad del segundo ciclo de la educación general;

e) En las edades superiores, que corresponderían al segundo ciclo de enseñanza media, se produce un fuerte desgranamiento accediéndose a los 18 años con una cobertura educativa de uno de cada cinco jóvenes, y

f) A pesar de las mejoras anotadas a lo largo de las dos últimas décadas, quedan aún fuera de la escolarización del primer ciclo de la enseñanza media más de un tercio de los grupos etarios correspondientes, cuya inclusión requerirá de políticas especiales dado que se trata de un sector de población de más bajos ingresos, más débil capital cultural familiar y de población dispersa o residente en pequeños centros urbanos.

### III. LA EVOLUCION DE LA ENSEÑANZA PRIMARIA

#### 1. La educación preprimaria

Este nivel ha tenido históricamente un escaso desarrollo en el sistema educativo uruguayo. La expansión de éste consistió en incrementar los volúmenes de población atendidos en educación media y superior, omitiendo el desarrollo de la atención preescolar. Esta tendencia contradice el conocimiento psicopedagógico y las experiencias internacionales en lo relativo al desarrollo de las capacidades infantiles de los grupos sociales menos favorecidos y es una causa importante de las tasas de repetición y del no aprendizaje escolar.

Además, la educación preescolar posibilita el desarrollo de un conjunto de políticas de ingreso social y de protección en una edad crítica de desarrollo humano, tales como servicios de salud, alimentación y vestimenta.

Finalmente debe observarse que la tasa de actividad económica femenina que en 1971 era del 28.8% en 1983 asciende al 42.5%, lo que implica que alrededor de la mitad de las madres están ausentes de sus hogares, cumpliendo obligaciones laborales. Algunas familias no están en condiciones materiales de atender en el hogar a los niños pequeños y otras, las de sectores populares, tienen insuficiente capacidad cultural para desempeñar las tareas de estimulación y aprestamiento.

Si bien la matrícula pública casi se duplicó entre 1972 y 1983, llegando a la cifra de 41 358 niños, la información sobre el sector privado indica una tendencia descendente paralela a la caída de ingresos del sector asalariado. (Véase el cuadro V-4.)

El sistema público se ha desarrollado en mayor medida en el interior que en Montevideo y llega muy débilmente a las poblaciones de más bajos niveles sociales y culturales. El sistema privado tiene un nivel en las clases jardineras de escuelas privadas, generalmente bien equipado, pero de altos costos, y otro nivel compuesto por pequeñas unidades, no siempre registrado y de calidad desconocida.

Con una cobertura total de poco más de 50 000 niños en el año 1983 se estaría atendiendo a un volumen similar al de un grupo de edad de los tres (3, 4 y 5 años) a cubrir teóricamente.

## 2. La educación primaria común

Entre 1970 y 1983 el volumen de la matrícula se comporta en forma de U, con cifras iniciales y terminales de alrededor de 350 000 niños. (Véase el cuadro V-5.) Dado que, desde antes de la fecha inicial se encontraba prácticamente cubierta la población en el tramo de edad de 6 a 12 años, la fuerte caída de los volúmenes hasta el año 1975 y la lenta recuperación posterior se debieron a los procesos emigratorios, la disminución progresiva de las tasas de repetición --que permiten atender la misma población con un número inferior de matriculados-- y el mejoramiento en el cumplimiento del ciclo escolar completo; estos factores actuaron con un peso y tiempo diferente, lo que explica el comportamiento estadístico.

Durante el período continúa descendiendo la participación de la matrícula rural hasta el 11.7% en 1982, incluyendo un descenso de los volúmenes absolutos. La participación de la escuela privada que en los años sesenta era del orden del 20%, decrece en los años setenta y aún más en la presente década, situándose en 1983 en el 14.7%. (Véase nuevamente el cuadro V-5.)

El problema de la repetición que el Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay (Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social-CIDE, 1965, en adelante "Informe...") consideraba "...la causa fundamental de la extraedad y ambos indicadores del bajo rendimiento del sistema educativo primario", registraba en aquel año una tasa global del 25% y en el primer curso del 41.4%. Las recomendaciones del "Informe..." promovieron una decidida política de autoridades y educadores de aquella época que llevó a que la tasa global de repetición descendiera al 17% en 1974 y la del primer grado escolar al 28.9%. Con posterioridad los descensos fueron más lentos y los porcentajes en 1983 son del 12% y 22.9%, respectivamente. (Véase el cuadro V-6.)

Las tasas de repetición siguen siendo indicadores de un sistema escolar que mantiene ciertas exigencias de aprendizaje. En el futuro serán difíciles de abatir de no mediar una transformación de las escuelas hacia la jornada de tiempo completo con apoyos en alimentación, salud y ayudas pedagógicas, dado que el sector aún repitente debe coincidir con el de las familias de más bajo nivel social y cultural.

La reducción de las tasas de repetición trajo como consecuencia un incremento del cumplimiento de la totalidad del ciclo escolar. El método de cálculo introducido por el "Informe...", que consiste en comparar la matrícula de 6o. curso menos los no aprobados con el volumen de población de 11 años, permite apreciar que los egresos estimados eran del 35% en 1950, del 59.9% en 1963, del 82.4% en 1975 y del 90.6% en 1983. (Véase nuevamente el cuadro V-3.)

El logro, siendo positivo, no es suficiente. La educación primaria común y obligatoria fue una meta planteada por José Pedro Varela en 1875. Correspondería preguntarse si aquella meta es hoy válida, próximo a finalizar el siglo XX, en una sociedad urbana y compleja y enfrentada al desafío científico y tecnológico mundial. Las metas de escolarización fijadas por la Constitución de 1967 fueron las de transformar el ciclo obligatorio comprendiendo a la educación media, a lo que la Ley de Educación General de 1973 le fijó, seguramente como etapa provisoria, tres años de duración bajo la forma de un ciclo medio básico, que seguramente la sociedad uruguaya, para lograr su desarrollo económico y social, tendrá que ampliar comprendiendo a la totalidad del período que se considera de educación media.

#### IV. LA EDUCACION MEDIA

##### 1. La orientación general del ciclo

Si bien en el período se registra como fenómeno institucional significativo la creación del ciclo básico obligatorio desde el punto de vista de la concepción cultural, existe un gran vacío en el desarrollo cualitativo de la educación media. La creación de un ciclo obligatorio hubiera supuesto la



concepción de una formación cultural y científica que fuera general y que tuviera para nuestros días la integralidad que en su momento tuvo la enseñanza primaria.

Todo sistema educativo supone la transmisión de una racionalidad acorde con el conocimiento científico, cultural y tecnológico de la época. En los albores del Siglo XXI el tema es el de la formación científico-humanista con implicaciones tecnológicas que todo educando debe recibir como formación mínima. No se registraron ni una sólida discusión ni menos aún la implantación de ciclos alternativos de currícula diferentes, evaluados académicamente en forma regular; más bien se constatan marchas y contramarchas que redundaron en una falta de claridad respecto a los objetivos y posiblemente en una calidad del conocimiento transmitido no acorde con lo que el país requiere. Por lo menos es evidente la ausencia de una sólida formación científico-matemática y la no incorporación de formas de enseñanza por computación y con tecnologías educativas modernas.

El proceso más sugestivo que se registra en educación media fue el de la constitución de tres formas de educación media inicial. Una es la secundaria ya comentada, la otra es el ciclo básico de formación intelectual-técnica y la tercera la formación técnico-manual, que bajo el título de formación profesional de primer nivel se imparte en la UTU, junto a la anterior. Desde el punto de vista de la distribución cuantitativa, secundaria comprende al 69.7% de los matriculados en los tres primeros grados, el ciclo básico de UTU el 18.6%, y la formación profesional, también de UTU, el 11.7%. Estos dos últimos sistemas tienen una participación mayor en el primer grado y luego son más afectados en los siguientes por la deserción. (Véase el cuadro V-7.)

El ciclo básico de UTU aplica prácticamente el plan de secundaria y le agrega 10 horas semanales de formación en talleres. Es de interés señalar que el grueso de esa matrícula corresponde al interior, y tanto en él como en Montevideo, atiende preferentemente educandos de nivel sociocultural más bajo que el de la secundaria. Ello implica una educación de nivel académico seguramente menos sólido pero que se imparte a un grupo social que de otra forma, es decir si hubiera sido incorporado al sistema liceal, seguramente

fracasaría. Esos educandos están recibiendo más horas de clase que las del programa de secundaria, lo que constituye una forma positiva de educación compensatoria. Pero además, a partir de esa formación técnico-intelectual se han abierto las posibilidades de desarrollo de los bachilleratos técnicos y de una educación media terminal de nivel más técnico que manual.

La tercera rama de educación inicial es la formación profesional que recibe educandos con 15 años y más, que se compone de aquellos afectados por la extraedad, de desertores del ciclo básico o de personas que buscan una capacitación profesional en las líneas tradicionales de una formación empírica.

## 2. Enseñanza secundaria

En la segunda etapa de la educación secundaria, llamada por la Ley educación secundaria superior, se introdujo un bachillerato diversificado que en los hechos rige para el 5o. y 6o. grados, ya que en el 4o. grado se manifiestan múltiples ambigüedades por su carácter de transición. Se puede afirmar que las opciones humanística, científica y biológica del bachillerato diversificado no se han consolidado en cuanto a áreas de conocimiento específico, que su especificidad no es comparable a la de la educación de los países desarrollados de los cuales se tomó el modelo, que el equipamiento es muy precario y que no se ha procedido ni a un análisis sistemático de los objetivos de conocimientos a lograr, y menos aún, a una evaluación regular y pública de los resultados. Es interesante destacar que no son conocidos los tipos de rendimientos de los distintos bachilleratos en las pruebas de admisión que durante varios años se aplicaron en la Universidad.

La matrícula total de la enseñanza secundaria tomando como base 100 el año 1963 alcanza el índice 182 en 1983, con un mayor crecimiento en los dos años terminales (índice 231) frente a un modesto índice de 153 para el primer año del ciclo básico. En 1973 llega a su volumen más alto (152 194), descendiendo hasta su punto más bajo en 1982 (135 335) y se recupera en 1983 a 144 227 estudiantes, cifra que sigue siendo inferior a la registrada 10 años atrás.<sup>2/</sup> (Véase el cuadro V-8.)

<sup>2/</sup> Las estadísticas oficiales omitieron las matrículas de los liceos nocturnos en los años 1978, 1979 y 1980 sin advertir la ausencia de registro, lo que promovió algunos análisis enfáticos sobre la caída de la escolarización secundaria.

En la evolución estadística intervienen varios factores con peso individualmente no mensurable: i) los menores volúmenes de población en edades de escolarización secundaria como consecuencia de la emigración internacional; ii) el incremento y posterior enlentecimiento de los egresos de la enseñanza primaria; iii) la mayor captación de matrícula por parte de la UTU, con la creación de su ciclo básico, y iv) la caída de los ingresos monetarios del sector asalariado que motivó como estrategia familiar una temprana incorporación de los miembros jóvenes al mercado de trabajo.

En los 20 años considerados, el índice de crecimiento del interior (198) es superior al de Montevideo (169), y si bien la educación habilitada tiene un índice de crecimiento superior a la oficial, llega a su punto máximo con el índice 253 en el año 1974 y posteriormente registra una constante disminución, acelerada en la presente década por las condiciones sociales ya comentadas. (Véase el cuadro V-8.) En el momento de escribir este informe no se dispone de estadísticas sobre los liceos militares que tuvieron un crecimiento significativo en el período.

Desde el punto de vista de la eficiencia cuantitativa se observan algunas mejoras a través de la disminución de las tasas de repetición y de la reducción de la extraedad. (Véase el cuadro V-9.)

Desde el punto de vista de la estratificación social, es evidente que la aplicación de un programa homogéneo sin ayudas pedagógicas y extra-pedagógicas desfavorece a los grupos sociales de menor nivel sociocultural. Esto se manifiesta en los porcentajes de promovidos totales y parciales y de repetidores en el primer curso de los liceos oficiales de Montevideo. (Véase el cuadro V-10.) Los rendimientos más favorables lo tienen los liceos ubicados en los barrios de residentes de más altos ingresos monetarios y culturales y viceversa. (En 1983 el liceo de mejor rendimiento tuvo 83.9% de promovidos frente al 47.2% del de más bajo rendimiento y 4.4% de repetidores en relación al 29.3% de repetidores del liceo con población estudiantil originaria en familias de más baja posición en la estratificación sociocultural).

Desde el punto de vista de la calidad de los conocimientos todo parece indicar un deterioro vinculado a pobreza de equipamiento, a carencia de objetivos científicos pedagógicos y fundamentalmente al haber considerado a la educación como un terreno de confrontación ideológica, seleccionando a los

profesores por criterios de ideologización y no de educación. Ello se manifestó en la eliminación de profesores con conocimientos reconocidos y su sustitución por otros cuya formación no está acreditada. Mientras que en el año 1963 el 21.6% de las horas de clase era dictado por docentes que tenían título universitario, hoy sólo lo es el 2.8%; los maestros vieron reducida su participación a la mitad, en momentos en que la formación pasó a ser de nivel terciario, cubriendo el 8.1% de las horas de clase; se incrementó fuertemente la enseñanza a cargo de personas que apenas cumplieron el primer ciclo (8.2%), o el segundo ciclo de secundaria (20.9%), y luego de más de tres décadas de que fuera creado el Instituto de Profesores sólo el 25% de las plazas son dictadas por titulados (incluyendo entre éstos a los del Instituto de Educación Física<sup>3/</sup>). Por último, debe señalarse la reducción del ciclo de estudios del INADO (ex Instituto de Profesores Artigas) de 4 a 3 años de duración.

Se puede sintetizar la situación con las palabras con que concluye su informe el Director de la Oficina de Estadísticas de Enseñanza Secundaria: "De lo anterior, entonces, se puede concluir que el profesorado de Educación Secundaria, globalmente considerado, no tiene una buena preparación, tiene poca antigüedad y la mayoría no ha regularizado su situación".

### 3. Enseñanza técnica

La Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) ha tenido un papel complejo en el sistema educativo uruguayo. En sus orígenes tuvo a su cargo la formación manual concebida como opuesta a la intelectual; en virtud de las escalas de valores y de remuneraciones vigentes en la sociedad uruguaya recibe un alumnado que en general tiene niveles socioculturales más bajos que el que se dirige a la secundaria; es la única rama de la educación cuyo desarrollo se realiza en competencia con otra; hasta hace pocos años tenía el carácter terminal no dando acceso a estudios superiores; las necesidades de equipamiento son cuantiosas y permanentes en la medida en que se quiera dar una enseñanza verdaderamente técnica; por la naturaleza de los estudios requiere de acuerdos con los sectores productivos no siempre fáciles de lograr;

<sup>3/</sup> Véase, J. Carbonell, Informe sobre el estado de la educación secundaria, 1984. La información proviene de una encuesta con porcentajes altos de no declaraciones que podrían corresponder a profesores de menor formación académica.

el transformar una enseñanza manual en una enseñanza técnico-intelectual supone cambio de la clientela, del equipamiento y del profesorado y, por último, contiene una enorme variedad de formaciones y de niveles dentro de las mismas.

Por lo anterior no es extraño que se hayan aplicado en el tiempo políticas parcial o totalmente contradictorias entre las cuales se pueden citar: i) lograr incrementar la matrícula desarrollando cursos de dudoso destino ocupacional, pero con atracción social; ii) impulsar el crecimiento de cursos dirigidos al sector terciario para captar un alumnado distinto; iii) desarrollar enseñanza de nivel tecnológico avanzado en vistas al bachillerato técnico y a funcionar como educación preuniversitaria, y iv) atender las necesidades de grupos sociales no cubiertas por ningún tipo de enseñanza.

Las transformaciones de la estructura productiva con requerimientos de calificación técnica de la mano de obra, la especialización creciente de las funciones en la administración y en los servicios, el desarrollo de funciones técnico-intelectuales en una industria modernizada en algunos sectores, el incremento de las ocupaciones en la rama industrial con anterioridad a la crisis paralela al deterioro de los ingresos de los ocupados en los servicios sociales, administrativos y comerciales, constituyeron los impulsos para el crecimiento cuantitativo y la transformación del esquema de estudios de la UTU. Por su lado el establecimiento del ciclo básico de la enseñanza media confirmó la plataforma de apoyo para la realización de un ciclo superior de educación técnica cuya jerarquía social y su responsabilidad académica se incrementaron con el acceso de sus ingresados a la Universidad.

Como resultado la enseñanza técnica comienza a tener una estructura que, de consolidarse en un adecuado nivel de calidad, podría jugar un papel relevante en la educación y en la formación de recursos humanos al vincular la formación intelectual, la técnica y la manual. Esto tiene significación en una perspectiva de formación de recursos humanos para una economía en que la producción de bienes y de servicios se tecnifique para superar el estancamiento histórico y lograr niveles tecnológicos superiores, correspondientes con un mercado internacional progresivamente exigente.

La organización actual de la UTU consta de un primer nivel en el que coexisten el ciclo básico y las formaciones profesionales de duración variable entre un semestre y tres años, que atienden a mayores de 15 años en una enseñanza de fuerte contenido empírico. Luego hay un ciclo intermedio, de limitado volumen de matrícula, donde figuran los preparatorios previos que posibilitan el reciclaje de los que vienen de la enseñanza secundaria y desean continuar cursos técnicos, y de quienes cambian de orientación en relación a la que tuvieron en el ciclo básico de UTU; también figuran los cursos de complementación profesional para quienes finalizan la formación profesional básica y antes de ingresar al mercado de trabajo desean profundizar la orientación elegida en la formación previa. En cuanto al segundo nivel registra tres tipos de formaciones donde figuran el bachillerato técnico (orientaciones agraria, administración, ayudante de arquitecto-ingeniero, constructor, electrotecnia y electrónica, instalaciones eléctricas y sanitarias y mecánica general y automotriz); los cursos técnicos de menor nivel técnico-cultural y mayor formación empírica, que en algunos casos son similares --aunque en menor profundidad-- a los objetivos del bachillerato técnico y en otros incluyen modalidades tales como carpintería, técnicos en granja, forestal, lechería, vitivinicultura, mecánica naval, belleza, modista-modelista, etc.; finalmente, figura la formación profesional de segundo nivel que cumple una función de aprendizaje avanzado para el desempeño de una serie de ocupaciones específicas que van desde auxiliar contable y secretariado hasta alineación de dirección, pasando por motores, impresión, reparación de relojes electrónicos, etc.

En virtud de lo anterior no es extraño que en el período comprendido entre 1970 y 1983, mientras que el índice de crecimiento de la matrícula de la enseñanza secundaria fue de 109 el de la enseñanza técnica haya sido de 154. (Véanse los cuadros V-8 y V-11.) El ciclo básico se expande inicialmente en el interior y luego en Montevideo, que sólo aporta un tercio de la matrícula y registra una importante expansión en la presente década; considerando base 100 el año 1980 la matrícula global de este nivel asciende a 134 en el año 1984. Paralelamente, la matrícula de formación profesional de ambos niveles, que es la de contenido más empírico, registra un débil

crecimiento que se mide por el índice 115. Las tasas de crecimiento más importantes se ubican en el segundo nivel, donde los cursos técnicos entre 1980 y 1984 tienen un índice de crecimiento 135 y finalmente el bachillerato técnico, que es el de más fuerte expansión relativa, con un índice de 164. (Véase el cuadro V-12.)

Como consecuencia de lo anterior, entre el ciclo básico y el bachillerato técnico, que son las modalidades de mayor integración técnico-intelectual, reúnen casi el 55% de los efectivos totales de la UTU en 1984. En el desarrollo del bachillerato técnico posiblemente ejerza una influencia considerable el acceso a la educación superior: en 1983 habían realizado sus estudios preuniversitarios en la UTU (véase el cuadro V-13) el 5% de los ingresados en Ciencias Económicas, el 6% en Ingeniería, el 8% en Arquitectura, y en la Escuela de Administración el 50%. Por primera vez en la historia del Uruguay rigen dos formaciones cualitativamente diferentes con carácter de estudios preuniversitarios que deberán ser evaluadas con suma atención, tanto por la incorporación de educandos con formación con contenidos técnicos, como por la muy posible desigual composición social.

El reclutamiento de docentes ha tenido características similares al de enseñanza secundaria, lo que agrava los antiguos problemas de conseguir buenos maestros de taller y la falta de correlación entre UTU y los centros de formación docente.

## V. LA UNIVERSIDAD

El papel de la Universidad en el sistema educativo uruguayo es cualitativamente diferente por la multiplicidad de funciones que cumple tanto en relación al conocimiento, como en relación a la sociedad. Corresponde evocar entre ellas --la extensión de este informe obliga a una mera enumeración-- la formación de recursos humanos de alta calificación, la formación de investigadores y el desarrollo del conocimiento científico, la creación y difusión de cultura, la asistencia técnica al Estado, las organizaciones sociales intermedias, las organizaciones cooperativas, los partidos y los sindicatos, la formación de personal político --históricamente importante en el Uruguay dados los débiles reclutamientos en las organizaciones sindicales, empresariales y comunitarias-- y el conocimiento crítico de la sociedad que dé base a su permanente transformación.

Históricamente la Universidad conoció una etapa en la que las iniciativas de transformación se originaron en el Estado como parte de un proyecto de transformación estructural del Uruguay. En una segunda etapa a partir de la década de los 50 mientras que la capacidad de innovación y de transformación del sistema económico y social por parte de las organizaciones políticas y del Estado es muy débil, la Universidad muestra no sólo una renovación académica sino que a través de institutos y centros intenta dinamizar la capacidad técnica y productiva del país, a la vez que transferir conocimientos científicos. Posteriormente la crisis de la sociedad uruguaya y el período autoritario generan un congelamiento en todo tipo de transformaciones y en algunas áreas una regresión en materia de docencia e investigación.

En los pasados 15 años se ha producido en el mundo desarrollado y en los países dinámicos del tercer mundo una transformación del conocimiento científico y tecnológico que lleva a muchos autores a hablar de una tercera revolución científico-industrial. El papel de la Universidad devino fundamentalmente científico porque el conocimiento pasó a tener una importancia equiparable a la del capital en el desarrollo. La formación incluso de los recursos profesionales y técnicos tiene progresivamente mayores bases científicas que profesionales dadas la obsolescencia rápida de los conocimientos técnicos específicos, la necesidad de reciclar permanentemente al personal superior y las mutaciones que se producen en la organización económica y social que obligan a desplazamientos de actividad de los recursos más altamente calificados.



Como consecuencia de lo anterior la enseñanza inicial dejó de ser profesional específica para transformarse en estudios distribuidos por áreas de conocimiento científico; las carreras de investigación para formaciones científicas puras se desarrollaban en una amplia gama, las formaciones profesionales además de incrementar la base científica registraron la aparición de modalidades tecnológicas como son por ejemplo los institutos universitarios de tecnología (IUT) de Francia, se diseñaron múltiples carreras en base al sistema de créditos y otras ad-hoc para responder a demandas específicas de producción y de la sociedad; tanto las formaciones científicas como las profesionales se ordenaron en ciclos para facilitar salidas al mercado de trabajo en distintas etapas de los estudios; la enseñanza de posgrado o cuaternaria se organizó para la formación del propio profesorado universitario y de los científicos, investigadores y técnicos de alto nivel; la organización académica se estableció en torno a los ejes de conocimiento por departamentos y no en torno a los conocimientos profesionales o a la cátedra; la articulación con la investigación externa de la universidad --tanto básica como aplicada a proyectos de desarrollo estatales, cooperativos o privados-- pasó a ser corriente y por último las universidades se integraron entre sí a través de los circuitos científicos internacionales.

Durante este período de significativas transformaciones la Universidad uruguaya quedó al margen.

La información sobre el estado actual de la Universidad es difícil de realizar con meros agregados estadísticos porque la evaluación demanda de complejos análisis sobre áreas de conocimiento muy diversificadas y por otra parte incluso la información estadística no es significativa para una descripción, por lo que sólo se presentarán algunas referencias sobre los ingresos.

Las facultades completaron el proceso de equiparación de la participación femenina. En los ingresos de 1983 predominan los masculinos en las facultades de Agronomía, Ingeniería y en menor escala Veterinaria, en tanto que Odontología, Derecho, y en menor proporción Medicina, Humanidades y Química son predominantemente femeninos. Las escuelas de la Universidad históricamente tuvieron una participación femenina mayor, que en 1983 pasa a ser 3.5 veces superior a la masculina.

En los ingresos a la Universidad los estudiantes nacidos en Montevideo son tres veces más que los nacidos en el interior; además parte de estos últimos realizaron sus estudios preuniversitarios en Montevideo.

Como ya fue dicho, se observa un proceso de incorporación de quienes hicieron bachillerato técnico en la UTU en las Facultades de Arquitectura, Ingeniería, y Ciencias Económicas. Entre las escuelas el fenómeno destacado es que la mitad de los ingresados a la Escuela de Administración provienen de aquella rama de la enseñanza media. (Véase el cuadro V-13.)

La participación de la enseñanza privada en el total de ingresos es desproporcionada con su representación en la enseñanza secundaria. En una sola facultad (Humanidades, 19%) aportan menos de un cuarto de sus efectivos; en Medicina y Veterinaria aportan más de un cuarto, en Química, Ingeniería y Odontología aportan alrededor de un tercio, en Ciencias Económicas y Arquitectura en el orden de 40% y en Agronomía casi el 50%. En la mayoría de las escuelas, los de origen privado son menos de un cuarto, en Administración y Bibliotecología por debajo de un quinto y sólo figura Enfermería por debajo de un décimo 4/.

Esta elevada participación de la educación privada en los ingresos universitarios sugiere algunas interpretaciones de naturaleza complementaria: a) que el menor acceso a la Universidad de quienes realizan su educación secundaria en el interior incrementa el peso de la educación privada que está mayoritariamente concentrada en Montevideo; b) que se ha producido un deterioro de la calidad de la secundaria pública que se expresó en fracasos en la prueba de ingreso; c) que las pruebas de ingreso estuvieron diseñadas en forma tal que se correspondían más estrechamente con las áreas de enseñanza y las formas de aprendizaje científico que han sido desarrolladas en años recientes en la educación privada y no así en la pública; d) que el incremento de la tasa de participación laboral de los jóvenes ha afectado fundamentalmente a los estudiantes de la educación pública que no continúan estudios, mientras sí pueden hacerlo los de la enseñanza privada por los mayores ingresos de sus familias, que se manifiestan en la capacidad de pago de la enseñanza privada.

No existe información publicada sobre estratificación socio-educativa de padres de estudiantes ingresados a la Universidad pero el peso de la educación preuniversitaria privada en relación al vigente en oportunidad del censo de estudiantes de 1961 sugiere que en la composición de la matrícula se ha reducido la participación de aquellas categorías sociales que pertenecían a los tramos de la estratificación social media baja y baja.

---

4/ No existe información sobre Derecho y las Escuelas de Parteras y Psicología.

Los datos sobre el ingreso en 1983 arrojan una sugestiva información sobre interrupción de estudios entre el año de egreso de enseñanza preuniversitaria y la incorporación a la Universidad. Los egresos preuniversitarios correspondientes a los años 1982 y 1983 tenían su máximo en la Facultad de Agronomía con el 95% y su mínimo en Humanidades con el 24% y registros intermedios para las otras facultades entre el 31% en Arquitectura y promedios en el orden del 70% y del 80% para las restantes. En las escuelas los porcentajes de egresos preuniversitarios recientes son promedialmente inferiores y en algunos casos muy bajos como en Auxiliares de Odontología. El fenómeno puede estar originado en parte en los efectos del examen de ingreso, pero la existencia de altos porcentajes de personas que finalizaron la preuniversitaria en 1980 o en años anteriores sugiere un complejo y antiguo fenómeno de la Universidad uruguaya consistente en la realización paralela de estudios y trabajo, que se debe haber exacerbado con las condiciones sociales prevalecientes en años recientes. Esta hipótesis parecería comprobarse con los porcentajes de ingresados que declaran trabajar, cuyo registro máximo está en Humanidades con el 45% --que es también la Facultad con más alto porcentaje de interrupción entre la media y superior-- seguida de Ciencias Económicas e Ingeniería. Las escuelas tienen porcentajes de estudiantes que trabajan superiores al de las facultades, entre un máximo de nutrición y dietética de 81% y un mínimo en enfermería del 20%.

La serie estadística de ingresos puede subdividirse en un primer período comprendido entre 1975 y 1979 y un segundo que abarca los tres primeros años de la década de los ochenta<sup>5/</sup>. En la primera etapa el volumen de ingresos es relativamente estable en torno a la cifra de 8 000 estudiantes, a excepción de una fuerte caída en 1977 y un ascenso en 1979, posiblemente a consecuencia de la inminente instauración del examen de ingreso. En la etapa siguiente los ingresos se reducen por la fijación de cuotas evolucionando de 4 878 en 1980 a 6 535 en 1983. Es de señalar que la Universidad no estuvo sujeta en la primera etapa a un acelerado incremento de la demanda por ingreso y que respecto

<sup>5/</sup> Los datos disponibles de 1984 tienen una limitada confiabilidad porque en varias escuelas y facultades sólo hay información relativa a la primera inscripción.

a la segunda etapa no son públicos los resultados de las pruebas de selección ni tampoco conocidos los criterios académicos que las rigieron, por lo que no es posible establecer una evaluación de la calidad de los conocimientos de los aspirantes al ingreso universitario.

A lo largo de ambas etapas se registra una participación creciente de las escuelas en el total de ingresos que no es imputable al sistema de cupos porque ya había alcanzado su porcentaje máximo en 1978 con el 27.3% de la nueva matrícula.

## VI. COROLARIOS

En el período posterior a 1970 si bien la matrícula peescolar se incrementa subsiste el problema del débil desarrollo de la educación a este nivel que tiene un papel fundamental en la equiparación de las capacidades intelectuales de los niños pertenecientes a distintos grupos sociales, lo que resulta clave no sólo en materia de logros pedagógicos sino en democracia social. Una sostenida política al respecto permitiría una atención integral en una edad crítica del desarrollo humano y apoyar la labor de las familias afectadas por el incremento de la actividad laboral de las mujeres.

La cobertura y el rendimiento educativos se incrementaron en forma regular y hoy egresan de la escuela primaria alrededor del 90% de los niños y a la edad de 15 años, que corresponde aproximadamente con la finalización del ciclo medio básico, están matriculados el 60% de los jóvenes de esa edad. El logro de la obligatoriedad del ciclo de 9 años de estudio exigiría por una parte la existencia de una enseñanza terminal en escuelas primarias de pequeños centros urbanos y de zonas rurales y formas de educación complementarias y de apoyo social para los sectores urbanos más desfavorecidos a los que no basta la mera oferta de un servicio homogéneo.

En la educación media se ha establecido un doble sistema de enseñanza de ciclo básico con dos tipos de formaciones, una intelectual y la otra técnico intelectual, que constituye una sugerente modalidad de enseñanza alternativa.

Además, ha posibilitado que sectores de menor capital socio-cultural tengan mayor número de horas de clases y una educación más adecuada a su formación inicial. Sería muy importante una evaluación sistemática de las dos modalidades de enseñanza. En ambas parecería indispensable una reconsideración para

lograr una integralidad del conocimiento a adquirir en el ciclo básico y un desarrollo efectivo del conocimiento matemático científico.

En la enseñanza secundaria el bachillerato diversificado constituye un avance significativo pero no parece haberse logrado una especificidad en cuanto a áreas de conocimiento ni el nivel científico que tiene la educación de los países que fueron tomados como modelo.

En la enseñanza técnica de segundo nivel se está consolidando el bachillerato técnico y los cursos técnicos que integran en diferente medida la enseñanza intelectual y la técnica manual. La continuidad de estudios que ahora tiene el bachillerato técnico en la Universidad ha de ayudar al mejoramiento de su calidad, pero la relación entre el centro de formación y los centros de trabajo es aún muy limitada, lo que bloquea la incorporación del conocimiento tecnológico más avanzado. Parecería necesario el análisis de cuales son los sectores productivos y de servicios más dinámicos para aconsejar futuros esfuerzos en la formación de personal técnico orientado hacia ocupaciones de esos sectores.

En ambas ramas de la educación media existen serios problemas sobre la calidad del conocimiento que se imparte y sobre la competencia de parte del cuerpo docente.

La transformación de la ciencia y de la tecnología en los países centrales y en los que dinámicamente se están incorporando a la avanzada mundial plantea graves desafíos de futuro a la sociedad uruguaya. Sus vías de desarrollo y sus modos de articulación a la economía mundial parecen depender en un alto grado del logro de un avanzado perfil científico-tecnológico en su producción y de alta eficiencia en sus servicios. Al carecer de significativos recursos naturales y de capital su alternativa pasa necesariamente por una alta calidad de sus recursos humanos. Esto implicaría un mejoramiento sustancial de todos sus niveles educativos y en especial de la incorporación del conocimiento matemático científico más moderno y de las tecnologías de información desde la escuela elemental hasta la Universidad.

Esta última tendría un papel crucial en la transformación de la sociedad y de la economía uruguaya a condición de asumir como proyecto la modernización de su estructura académica para devenir una universidad científica que paralelamente esté fuertemente articulada con los requerimientos de la producción, y con la organización social en sus aspiraciones de logro de un cambio permanente orientado hacia formas superiores de democracia y participación social.



## CUADROS ESTADISTICOS





Cuadro V-1

PENETRACION DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA POBLACION

(Porcentajes)

Edad	Total		Primaria		UTU		Secundaria	
	1963	1983	1963	1983	1963	1983	1963	1983
6	80.5	91.5	80.5	91.5				
7	88.8	99.9	88.8	99.9				
8	94.8	99.7	94.8	99.7				
9	94.8	99.5	94.8	99.5				
10	92.7	99.2	92.7	99.2				
11	91.8	99.1	88.9	95.5	0.5	...	2.4	3.6
12	91.3	99.2	70.0	50.4	2.7	8.5	18.6	40.3
13	83.3	96.5	45.5	34.2	6.2	13.6	31.6	48.7
14	63.7	76.6	20.9	11.2	8.9	15.4	33.9	50.0
15	39.5	60.1	...	...	9.0	15.4	30.5	44.7
16	30.2	47.7	...	...	7.0	12.3	23.2	35.4
17	22.0	37.9	...	...	5.4	10.3	16.6	27.6
18	-	22.3	...	...	-	8.2	-	14.1
19	-	14.1	...	...	-	7.0	-	7.1

Fuente: Para 1963, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social-CIDE, Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay, Montevideo, 1965, y para 1983, estimaciones realizadas por la CEPAL sobre la base de información de los Consejos de Educación Primaria y Secundaria, UTU y la Dirección General de Estadística y Censos.

Nota: En 1963 habían 18 557 alumnos de más de 17 años en Secundaria y UTU; en 1983 esa cifra asciende a 32 573 alumnos.

Cuadro V-2

NUMERO DE ALUMNOS DE EDUCACION PRIMARIA, SEGUNDARIA Y UTU, POR EDADES, 1983

	Primaria pública							Primaria privada	Universidad del Trabajo	Secundaria	Total matrícula	Total población
	Total	Educación común					Primaria especial					
		1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	6o.					
6	40 828	40 828						78	9 000		49 906	54 564
7	46 886	15 716	31 170					55	7 500		54 441	54 471
8	45 383	3 314	14 748	27 321				330	8 390		54 103	54 280
9	42 737	816	5 001	13 181	23 739			1 953	9 085		53 775	54 058
10	41 984	238	1 956	5 227	12 596	21 967		1 986	9 085		53 055	53 509
11	41 707	79	743	2 511	5 921	12 108	20 345	923	7 500	1 888	52 018	52 515
12	22 730	31	289	1 123	3 119	6 322	11 846	2 159	1 000	4 339	20 650	51 272
13	12 403	14	94	419	1 423	3 509	6 944	4 689		6 784	24 364	49 996
14	3 957	4	19	94	356	1 012	2 472	1 490		7 469	24 276	48 534
15										7 328	21 306	47 709
16										6 011	17 245	48 719
17										5 097	13 632	49 370
18										4 086	7 044	50 060
19										3 510	3 578	50 218
20 y más										10 635	3 670	-
Total	298 615	61 040	54 020	49 876	47 154	44 918	41 607	13 663	51 560	55 259	142 918	556 750

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de los Consejos de Educación Primaria y Secundaria, de la Universidad del Trabajo y de la Dirección General de Estadística y Censos.

Nota: No se dispuso de la matrícula de primaria privada y especial por edades, por lo cual la información fue estimada a partir de las matrículas totales correspondientes.

Cuadro V-3

EVOLUCION DE LA RELACION ENTRE NUMERO DE EGRESADOS DE PRIMARIA Y POBLACION DE  
11 AÑOS DE EDAD

	Egresados de Enseñanza Primaria	Población de 11 años	Egresados de Primaria/ población de 11 años
1950	13 993	40 000	35.0
1963	27 792	46 400	59.9
1975	42 856	52 018	82.4
1980	42 618	48 942	87.1
1981	44 474	50 234	88.5
1982	46 795	51 357	91.1
1983	47 577	52 515	90.6

Fuente: CEPAL, para los años 1950-1963 sobre la base del "Informe ...", y para los años 1975-1983, sobre la base de cifras del Consejo de Educación Primaria.

Cuadro V-4

NUMERO DE ALUMNOS DE EDUCACION PREPRIMARIA SEGUN FORMA DE ADMINISTRACION Y AREA GEOGRAFICA

AÑOS	MONTEVIDEO			INTERIOR			TOTAL		
	Público	Privado	Subtotal	Público	Privado	Subtotal	Público	Privado <sup>a/</sup>	Total
1972	10 648	9 032	19 680	10 883	3 495	14 378	21.531	12 527	34 058
1973	12 009	7 097	19 106	12 103	3 162	15 265	24.112	10 259	34 371
1974	11 590	9 984	21 574	13 812	3 633	17 445	25.402	13 617	39 019
1975	12 152	9 346	21 498	15 325	3 416	18 741	27 477	12 762	40 239
1976	12 585	9 863	22 448	16 025	3 727	19 752	28 610	13 590	42 200
1977	12 895	9 440	22 335	16 301	3 772	20 073	29 196	13 212	42 408
1978	13 663	7 808	21 471	17 538	3 501	21 039	31 201	11 309	42 510
1979	13 347	8 086	21 433	17 395	3 796	21 191	30 742	11 882	42 624
1980	13 848	6 925	20 773	17 943	3 728	21 671	31 791	10 653	42 444
1981	14 600	6 963	21 563	19 114	3 738	22 852	33 714	10 701	44 415
1982	16 355	6 650	23 005	22 266	3 550	25 816	38 621	10 200	48 821
1983	18 065	5 410	23 475	23 293	2 944	26 237	41 358	8 354	49 712

Fuente: DGE - Anuario Estadístico 1983

a/ Incluye sólo clase jardinera. Para los años 1982 y 1983 existe información del total de preprimaria privada, es decir, incluyendo jardines de infantes. Los datos son los siguientes:

	Montevideo	Interior	Total
1982	10.945	5.147	16.092
1983	5.410	7.231	12.641

Cuadro V-5

NUMERO DE ALUMNOS DE EDUCACION PRIMARIA COMUN POR AÑOS, SEGUN REGION GEOGRAFICA,  
CATEGORIA DE ESCUELA (RURAL - URBANA) Y FORMA DE ADMINISTRACION

AÑOS	MONTEVIDEO			INTERIOR			TOTAL			
	Público	Privado	Subtotal	Público	Privado	Subtotal	Público	Privado	Total	
				RURAL	URBANO	SUBTOTAL				
1970	94 567	38 256	132 823	-	-	195 825	20 729	216 554	290 392	58 985 349 377
1975	82 060	37 543	119 603	48 465	136 628	185 093	17 906	202 999	267 153	55 449 322 602
1980	88 427	35 352	123 779	43 195	145 396	188 591	18 877	207 468	277 018	54 229 331 247
1982	96 455	35 842	132 297	40 329	151 685	192 014	19 646	211 660	288 469	55 488 343 957
1983	102 081	33 228	135 309	-	-	196 537	18 332	214 869	298 618	51 560 350 178

Fuente: Elaborado por la CEPAL en base a información del Consejo de Educación Primaria

Quadro V-6

REPETICION POR GRADOS Y EGRESOS DE LA EDUCACION PRIMARIA PUBLICA COMUN

(Número de alumnos y tasas respecto de la matrícula del curso correspondiente)

	Repetidores por grado						Total	Egresados
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto		
1974	14 795 28.93	8 553 18.58	7 373 16.03	6 938 14.92	5 629 13.04	3 077 7.92	46 365 17.06	35 781 92.08
1975	14 673 28.23	8 638 18.99	7 445 16.60	6 430 14.61	5 422 12.69	2 947 7.73	45 555 17.05	35 172 92.27
1980	14 660 26.78	7 770 15.94	6 253 13.18	5 861 12.63	4 173 9.86	2 434 6.51	41 151 14.85	34 949 93.49
1981	14 500 25.59	7 102 14.68	5 432 11.53	5 000 10.79	3 620 8.37	1 983 5.14	37 637 13.43	36 608 94.86
1982	14 261 24.08	6 957 13.66	4 885 10.32	4 483 9.66	3 368 7.64	1 881 4.64	35 835 12.42	38 632 95.36
1983	13 984 22.91	7 383 13.67	5 104 10.23	4 440 9.42	3 305 7.36	1 800 4.33	36 016 12.06	39 806 95.67

Fuente: Consejo de Educación Primaria.

Quadro V-7

NUMERO DE ALUMNOS DE LOS TRES PRIMEROS GRADOS DE LA ENSEÑANZA MEDIA EN DISTINTAS MODALIDADES, POR GRADOS, 1983

	Números absolutos			
	Primero	Segundo	Tercero	Total
<u>Total</u>	<u>55 289</u>	<u>41 798</u>	<u>30 888</u>	<u>127 975</u>
<u>Ciclo Básico</u>	<u>44 903</u>	<u>37 713</u>	<u>30 444</u>	<u>113 060</u>
Secundaria	33 745	29 861	25 649	89 255
Diurno	32 686	28 720	24 211	85 617
Nocturno	1 059	1 141	1 438	3 638
UTU	11 158	7 852	4 795	23 805
<u>UTU formación profesional</u>	<u>10 386</u>	<u>4 085</u>	<u>444</u>	<u>14 915</u>
<u>Porcentajes</u>				
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
<u>Ciclo Básico</u>	<u>81.2</u>	<u>90.2</u>	<u>98.6</u>	<u>88.3</u>
Secundaria	61.0	71.4	83.1	69.7
Diurno	59.1	68.7	78.4	66.9
Nocturno	1.9	2.7	4.7	2.8
UTU	20.2	18.8	15.5	18.6
<u>UTU formación profesional</u>	<u>18.8</u>	<u>9.8</u>	<u>1.4</u>	<u>11.7</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Consejo de Educación Secundaria y UTU.

Cuadro V-8

Número de alumnos de secundaria por años y forma de administración<sup>a/</sup>

	Total			Montevideo			Interior		
	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada
1963	79 268	65 483	13 785	44 570	34 260	10 310	34 698	31 223	3 475
1970	132 145	109 207	22 938	71 694	54 158	17 536	60 451	55 049	5 402
1973	152 194	118 125	34 069	80 657	53 589	27 068	71 537	64 536	7 001
1975	144 497	113 108	31 389	74 416	48 987	25 429	70 081	64 121	5 960
1977	137 315	107 717	29 598	72 503	48 929	23 574	64 812	58 788	6 024
1982	135 335	107 242	28 093	71 578	49 055	22 523	63 757	58 187	5 570
1983	144 227	117 443	26 784	75 537	54 347	21 190	68 690	63 096	5 594

Fuente: Consejo de Enseñanza Secundaria

Nota: Los años 1970 y 1975 incluyen un curso politécnico. El alumnado fue de 990 y 645 alumnos respectivamente. Estos cursos se registraron en Interior-público.

a/ En números absolutos.



Cuadro V-9

ALUMNOS DE SECUNDARIA EN EDADES NORMALES EN LOS CUATRO PRIMEROS GRADOS<sup>a/</sup>

(Porcentajes respecto al total de alumnos de cada grado)

	Primero		Segundo		Tercero		Cuarto	
	Interior	Monte- video	Interior	Monte- video	Interior	Monte- video	Interior	Monte- video
1963	65.9	75.7	65.2	76.2	65.8	73.8	65.2	71.8
1983	82.8	84.1	81.3	81.7	79.9	79.0	76.7	76.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del "Informe ..." y del Consejo de Educación Secundaria.

a/ Se consideran como edades normales, las siguientes: i) primer grado, 13 años o menos; ii) segundo grado, 14 años o menos; iii) tercer grado, 15 años o menos, y iv) cuarto grado, 16 años o menos.

Quadro V-10

PROMOVIDOS Y REPETIDORES EN EL PRIMER CURSO DE LICEOS OFICIALES DE MONTEVIDEO, 1983

(Porcentajes)

Promovidos totales y parciales				Repetidores			
Liceo	Por encima de la media	Liceo	Por debajo de la media	Liceo	Por encima de la media	Liceo	Por debajo de la media
7	83.9	30	64.1	33	29.3	31	15.6
28	80.7	34	63.8	23	28.4	24	15.4
21	78.6	17	62.8	32	26.9	18	15.2
30	75.0	19	60.8	16	26.5	6	14.9
3	74.1	22	60.6	2	22.4	4	14.8
4	73.2	5	59.7	17	21.9	22	14.8
9	72.9	6	59.6	8	20.0	15	14.3
14	72.4	2	59.1	13	18.8	11	14.2
12	71.7	13	56.1	19	18.6	27	14.2
26	70.9	32	55.8	12	16.6	5	13.6
36	70.8	25	54.7	30	16.6	20	13.1
29	69.4	27	54.2			26	12.2
31	69.4	16	53.1			34	11.9
18	68.6	23	52.4			28	11.3
8	68.1	33	50.3			14	11.2
15	66.7	24	47.2			29	10.8
11	65.6					25	10.0
						9	9.2
						21	9.2
						3	8.9
						36	8.9
						7	4.4

Fuente: Consejo de Educación Secundaria.

Quadro V-11

NUMERO DE ALUMNOS DE UTU POR AREA GEOGRAFICA Y SEXO

	Total	Total		Montevideo			Interior		
		Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res	Total	Hom- bres	Muje- res
1970	35 958	21 172	14 786	19 696	11 155	8 541	16 262	10 017	6 245
1975	37 698	23 259	14 439	20 127	12 689	7 438	17 571	10 570	7 001
1980	42 284	26 200	16 084	19 929	13 040	6 889	22 355	13 160	9 195
1981	46 012	28 456	17 556	22 164	14 433	7 731	23 848	14 023	9 825
1982	51 697	32 177	19 520	24 734	15 731	9 003	26 963	16 446	10 517
1983	55 259	35 761	19 498	26 709	17 548	9 161	28 550	18 213	10 337
1984	55 359	36 194	19 165	26 997	17 953	9 044	28 362	18 241	10 121

Fuente: Universidad del Trabajo (UTU), Encuesta continua.

Cuadro V-12

## NUMERO DE ALUMNOS DE UTU POR TIPO DE CURSOS

	Ciclo básico	Bachi- llerato técnico	Formación profesional	Cursos técnicos <sup>a/</sup>	Cursos móviles	Complemen- tación pro- fesional	Cursos espe- ciales <sup>b/</sup>	Prepara- torios <sup>a/</sup> previos <sup>a/</sup>	Total
1979	18 490	3 276	14 921	4 688	2 098	-	-	-	43 473
1980	18 246	3 122	14 781	4 095	1 859	181	-	-	42 284
1981	19 235	3 621	16 014	4 778	1 946	418	-	-	46 012
1982	21 341	4 339	17 102	4 808	1 897	707	1 299	204	51 697
1983	23 805	4 700	17 797	5 517	1 483	620	1 087	250	55 259
1984	24 581	5 137	17 085	5 552	1 156	618	1 025	205	55 359

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Los preparatorios previos se incluyeron antes de 1982 en los cursos técnicos.

b/ Los cursos especiales se dictaban antes de 1982, pero no existen registros.

Cuadro V-13

MONTEVIDEO: INGRESO CLASIFICADO SEGUN ORGANISMO DE ENSEÑANZA PREUNIVERSITARIA, 1983

(Porcentajes)

	Total	Públicos				Privados			Extran- jero	Sin dato
		Secundaria	UTU	Otros	Total	Laico	Religioso	Total		
<b>Facultades</b>										
Agronomía	100	50	...	1	51	18	30	48	1	...
Arquitectura	100	49	8	...	57	20	22	42	...	...
Ciencias Económicas	100	52	5	1	58	14	26	40	1	1
Derecho	100	...	...	...	...	...	...	...	...	100
Humanidades y										
Ciencias	100	45	1	12	58	8	11	19	1	22
Ingeniería	100	47	6	4	57	14	18	32	1	10
Medicina	100	69	1	1	71	18	10	28	2	...
Odontología	100	54	...	10	64	13	22	35	1	...
Química	100	63	...	...	63	9	21	31	...	7
Veterinaria	100	59	...	...	59	7	19	26	2	13
<b>Escuelas</b>										
Administración	100	32	50	4	86	5	8	13	1	...
Auxiliar de										
Odontólogo	100	60	...	...	60	9	15	24	...	16
Bibliotecología	100	67	...	1	68	5	14	19	...	13
Enfermería	100	77	...	...	77	3	6	9	1	13
Nutrición y										
Dietética	100	52	...	...	52	11	30	41	7	...
Parteras	100	...	...	...	...	...	...	...	...	100
Psicología	100	...	...	...	...	...	...	...	...	100
Servicio Social	100	74	1	3	78	4	18	22	...	...
Tecnología médica	100	73	2	4	79	9	11	20	1	...
Conservatorio de										
música	100	...	...	...	...	...	...	...	...	100

Fuente: Universidad de la República.



Sexta parte

EMPLEO





## I. INTRODUCCION

En una economía fuertemente urbanizada como la uruguaya en que una gran mayoría de los trabajadores se ocupa en sectores modernos --privado y público-- la tasa de desempleo es un indicador relativamente adecuado de la evolución del mercado laboral, contrariamente a lo que sucede en otras sociedades latinoamericanas donde la abrumadora mayoría de los problemas ocupacionales se manifiesta en forma de subempleo. Por eso se centró el análisis en el desempleo abierto, sin perjuicio de señalar que la profundidad de la crisis económica actual parece estar generando una tendencia a que el subempleo tenga un peso creciente en el excedente bruto de oferta de trabajo.

Se trabajará, en general, sobre la base de los datos para Montevideo, que cubren casi la mitad de la fuerza laboral y cuyas series son más detalladas.

A partir de la recesión que arranca a fines de 1981, la situación de empleo se ha deteriorado gravemente. Como se observa en el cuadro VI-1, las tendencias de la desocupación en Montevideo exhiben en ese año un punto de inflexión. En el período 1976-1981 el mercado de trabajo reaccionó positivamente a la dinámica que entonces había adquirido el aparato productivo reduciendo aproximadamente a la mitad la tasa de desempleo. Con posterioridad, dichas tasas aumentan en forma significativa alcanzando en el promedio de 1983 y 1984 valores superiores a los de 1976. Si se toman como marco de referencia las áreas metropolitanas de los países de América Latina para los que se dispone de información, las tasas de Montevideo son, junto con las de Santiago de Chile, las más altas que se registran en la región.

El nivel de las tasas de desempleo nos informa simultáneamente sobre deficiencias en la estructura productiva y sobre carencias en el bienestar de la población. Otros capítulos de los documentos de la CEPAL se refieren a los problemas de funcionamiento de la economía, mientras que en éste se considerarán los aspectos del desempleo y el empleo pertinentes a las condiciones de vida.

## II. DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

Uruguay es uno de los países de la región que más ha desarrollado sus mecanismos de seguridad social. Entre éstos se incluye un seguro de desempleo dirigido a paliar los efectos de la falta de ingresos durante el período de búsqueda de nuevas ocupaciones. (Los trabajadores reciben, en caso de despido, un determinado porcentaje del salario que percibían en su última ocupación, por espacio de seis meses).

El porcentaje de cesantes cubiertos por seguro de paro ha disminuido sustancialmente desde el primer semestre de 1982, en que regía una cobertura del 27.6%, al primer semestre de 1983 (16.5%), al segundo semestre (9.6%), para situarse en el 9.4% en el primer semestre de 1984. Es decir que la cobertura disminuyó de aproximadamente un cuarto a un décimo del total de cesantes. Este hecho puede ser la resultante de una combinación de fenómenos, cada uno de los cuales señalan distintas facetas de la gravedad de la situación de desempleo. En primer lugar, la reducción del porcentaje de cesantes cubiertos por el seguro de paro puede estar indicando la existencia de un aumento del número de personas que permanecen desocupadas por un período mayor de seis meses. Esta situación es congruente con la información que se presenta en el cuadro VI-2, y en el que se observa una extensión de la duración promedio del desempleo que en los últimos meses de 1983 llega a un valor cercano a los 10 meses. Segundo, una mayor captación de empleo por parte de actividades informales, la mayoría de las cuales escapan a la vigilancia de los mecanismos de control de los sistemas de seguridad social y donde, por consiguiente, aumentan las posibilidades de evadir el pago de las cotizaciones legales vigentes. Este hecho también estaría apoyado por la evidencia sobre los cambios en la distribución de la fuerza de trabajo por ramas de actividad, la disminución de la gravitación de la industria y la construcción en el empleo y el aumento correlativo del comercio y los servicios, sectores en los que se suelen concentrar las actividades informales. (Estos cambios se describen más adelante). Finalmente, también puede estar pesando en la disminución de la cobertura la mayor inestabilidad general del mercado de trabajo que se asocia a una reducción en la proporción de trabajadores que cumplen el requisito de un año continuado de actividad.

### III. DESEMPLEO DE ADULTOS Y JOVENES

#### 1. Los jefes de hogar

La proporción de jefes de hogar que entran en la composición de las tasas de desempleo es un buen indicador de la forma en que la situación del mercado de trabajo afecta a los hogares. A juzgar por los escasos datos disponibles, desde principios de 1983 a mediados de 1984, la cuota de jefes de hogares varió entre un cuarto y un quinto del total de desempleados. (Ver cuadro VI-2.) Ahora bien, se ha señalado repetidamente que aquellas personas sobre las que recae la responsabilidad principal del mantenimiento económico del hogar no "pueden darse el lujo" de permanecer desocupados, siendo presionados a insertarse en cualquier actividad que produzca algún ingreso. En situaciones como la uruguaya, de escasez prolongada y crítica de demanda de mano de obra, es altamente probable que una proporción de los jefes de hogares afectados se vean forzados a desempeñar actividades que pueden caracterizarse como de subempleo. Desafortunadamente, no se cuenta con información adecuada para cuantificar este fenómeno y seguir su evolución, más allá de las inferencias que se puedan hacer a partir de las transformaciones globales de la estructura sectorial del empleo, antes mencionadas.

#### 2. Los jóvenes

Dada su falta de antigüedad en el empleo y su correspondiente inexperiencia laboral, así como el cierre progresivo de las avenidas de ingreso a las ocupaciones, que caracteriza las situaciones de elevado desempleo, los jóvenes han sido el segmento de la población más afectado por la recesión. En efecto, hacia fines de 1983 el 29% de los menores de 25 años estaba desempleado, comparado con un 9% de los adultos. (Ver fila inferior del cuadro VI-3.) Este claro estrechamiento de las oportunidades ocupacionales para los jóvenes pudo haber tenido un efecto disuasivo sobre las expectativas de encontrar empleo. Este efecto se refleja en la reducción del peso de éstos en la fuerza de trabajo, que pasa del 25% en 1981 al 23% en 1983, lo que probablemente esté indicando una disminución de las tasas de participación de los miembros de este segmento de la población. La significación de este hecho, cuya corroboración requeriría un análisis más detallado de

la evolución de las tasas de participación específicas de los grupos de edad comprendidos, descansa en la posibilidad de que el mismo esté señalando que el "efecto desaliento" y el consecuente retiro a la inactividad o la migración a otros países, habrían resultado ser más importantes que aquellos comportamientos hacia el mercado de trabajo orientados por la necesidad de complementar los ingresos familiares ante la continuada erosión del salario real y la inestabilidad ocupacional de los jefes de hogar.

La disminución de la proporción de los jóvenes en la fuerza de trabajo es paralela a un continuo incremento del peso de los que buscan trabajo por primera vez en el total de jóvenes desocupados. Ello, unido a la supuesta caída de las tasas de participación juveniles, podría estar señalando la actuación de dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, las que aumentan la predisposición a participar en el mercado de trabajo impulsadas por la necesidad de complementar los ingresos del hogar; por otro, las que surgen de un enfrentamiento prolongado con la realidad de la escasez de la demanda y conduce a los jóvenes a la inactividad o a la migración.

Entre 1981 y 1983 se produjo una diferencia considerable de las tasas de desocupación de los jóvenes con menos educación que se incrementaron por encima de las correspondientes a los grupos de educación media y superior. Igual tendencia se registra para los adultos. (Véase el cuadro VI-3.)

### 3. Desempleo y nivel de instrucción de los jóvenes

El cuadro 4 permite un análisis más detallado de las relaciones entre desempleo y nivel de instrucción entre los jóvenes. Como se puede observar, la mayoría de los trabajadores en este grupo de edad han completado su escolaridad primaria y los primeros escalones del secundario, mientras que otro grupo ha realizado estudios --sobre cuya extensión no contamos con información-- en la Universidad del Trabajo. Esta es, en realidad, una enseñanza media que incluye desde bachillerato técnico hasta cursos de capacitación en un semestre de duración. El índice que se presenta en las dos últimas columnas del cuadro VI-6 muestra la extensión relativa de las asimetrías en la participación de jóvenes con distintos niveles de instrucción en el empleo y en el desempleo. Los jóvenes cuyo nivel de instrucción es inferior al primer ciclo completo del secundario son los que encuentran más dificultades en incorporarse en forma estable al mercado laboral. También se puede observar, comparando los valores de los índices correspondientes a los extremos del período considerado, que los efectos de la recesión sobre el mercado golpearon con más

fuerza a estos jóvenes que al resto. Una posible interpretación es la convencional, en términos de que los empleadores ante una situación de crisis económica prefieren despedir primero a sus trabajadores menos calificados. Otra interpretación, es que los jóvenes más educados al quedar cesantes tienen la alternativa de postergar su reinserción en el mercado de trabajo en aras de un entrenamiento que le permita mejorar sus oportunidades de obtención de un empleo estable y mejorar sus perspectivas de ingresos y, por lo tanto, ya no se declaran como activos. Una explicación complementaria puede estar también en la mayor propensión y posibilidades de migrar de los jóvenes más educados, las que se activarían ante situaciones de desempleo prolongado.

#### IV. DESEMPLEO DE LAS MUJERES

##### 1. Participación femenina en la fuerza de trabajo

Desde el punto de vista del empleo, las mujeres constituyen la categoría social que más se ha movilizado en Montevideo para paliar los efectos de la crisis sobre las condiciones de vida de los hogares. Mientras que la fuerza de trabajo masculina muestra una pérdida de aproximadamente 3 500 personas en el período considerado --gran parte de los cuales, como hemos visto, probablemente sean jóvenes--, lo contrario ocurre con las mujeres, las que en el período contribuyen con alrededor de 19 000 personas a la fuerza laboral (ver las líneas de totales de los cuadros VI-6 y VI-7.)

Tomadas como grupo las mujeres no tuvieron éxito en esta estrategia. En efecto, el cuadro VI-9 muestra que entre 1981 y 1983 el número de mujeres cesantes aumentó en 24 000, es decir, en casi 5 000 mujeres más de las que ingresaron en la fuerza laboral llevadas por la necesidad económica.

Como resultado de este proceso, aun cuando el conjunto de las mujeres exhibe una tasa de participación muy inferior a la de los hombres, a partir del segundo semestre de 1982 pasan a constituir más de la mitad de los desempleados en Montevideo (véase el cuadro VI-8.)

A diferencia de los jóvenes, la motivación por complementar los ingresos del hogar, parece ser en las mujeres lo suficientemente fuerte como para impedir que la escasez de oportunidades en el mercado debilite la voluntad de seguir buscando trabajo remunerado.

## 2. El papel de las mujeres en la industria y los servicios

De las 19 000 mujeres que se agregan a la fuerza laboral entre el segundo semestre de 1981 y el correspondiente de 1983, el 75% se incorpora al sector servicios; otro 14% lo hace en comercio. Esto es, alrededor del 90% del incremento de la PEA femenina se ubica en actividades que en su conjunto se caracterizan por bajas productividades y bajos salarios. (Véase el cuadro VI-7). Por otra parte, el número de desempleadas en los servicios aumenta en un 527% y en comercio en un 291% (véase el cuadro VI-9.)

La acentuación del desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra femenina en los servicios puede estar asociada a la suerte corrida por las empleadas domésticas. Tradicionalmente, estas actividades han representado una de las principales fuentes de empleo para las mujeres de los sectores populares de Montevideo (Prates, 1984). La oferta de mano de obra para la realización de estas tareas se expande bajo condiciones generales de deterioro de las condiciones de vida de los hogares, lo que es corroborado en este caso por la escasa información disponible. En efecto, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "entre 1981 y 1982, los postulantes al servicio doméstico en Montevideo pasaron de 11565 a 23 256" (Prates, pág. 14.). Pero la crisis también afectó la demanda de este tipo de servicios, dado que muchas mujeres de los estratos medios al quedar desocupadas retomaron las tareas domésticas sustituyendo de ese modo la mano de obra asalariada en muchos hogares.

En lo que respecta a la industria, a diferencia de los hombres, para quienes la crisis en este sector implicó la pérdida de alrededor de 15 000 puestos de trabajo, el número de mujeres asociadas a este sector se mantuvo relativamente constante, aun cuando su desempleo aumentó en aproximadamente un 250%. El mantenimiento de un quinto de la fuerza de trabajo industrial femenina en condición de desempleo posiblemente esté señalando, por un lado, que las presiones que se ejercen sobre cónyuges e hijas para conseguir rápidamente otro empleo, cambiando de rubro si es necesario, son menores que las que sufren los jefes de hogar. Pero, por otro lado este fenómeno puede estar indicando también la existencia de un segmento importante de mujeres que estuvieron relacionadas con empresas del sector industrial a través del trabajo a domicilio (particularmente en la manufactura del

cuero y en ciertos rubros de la industria textil) y cuya disponibilidad para otras actividades fuera del hogar está restringida por sus obligaciones domésticas.

#### V. DESEMPLEO MASCULINO SEGUN SECTORES DE ACTIVIDAD

Finalmente, en el caso de los hombres, sus perspectivas de empleo se han deteriorado gravemente por los efectos de la crisis sobre la actividad de los sectores industrial y de la construcción. (Véase el cuadro VI-10.)

En cambio, los que ganan ponderación son los sectores que usualmente constituyen "refugio" de los desempleados, es decir, el comercio, los servicios y el transporte.

Ello explica porqué en aquellos dos sectores disminuye el desempleo abierto masculino en la segunda mitad de 1983, en tanto el mismo sigue aumentando en los otros tres, como se ve en el cuadro VI-10. El resultado de ese proceso es que los dos sectores cuyo nivel de actividad económica cae con mayor intensidad en 1981-1983

son también los que presentan un menor incremento relativo del desempleo masculino. Naturalmente, esa paradoja aparente se explica porque esos dos sectores son también los más formales en el sentido de que en ellos es más alta la relación capital-trabajo. Dicho de otro modo, es en sectores como el comercio, los servicios o el transporte donde resulta más fácil crear "ocupaciones refugio" que requieren una relativamente baja inversión por trabajador.

Curiosamente, esta situación no parece haber dado lugar a transferencias significativas de mano de obra a cuenta propia, como ha sido el caso, bajo circunstancias similares, en otros países de la región (por ejemplo la Argentina). El total de trabajadores por cuenta propia se mantuvo en alrededor de un 18% de la fuerza de trabajo total. Tampoco se produjeron cambios importantes en su composición según tenencia o no de local, lo que hubiera indicado alguna tendencia a favor de una creciente informalidad.

## VI. COROLARIOS

Las situaciones de desocupación de hombres, mujeres y jóvenes son netamente diferenciadas. Las de los hombres mayores de 25 años, a pesar de ostentar la tasa de desocupación más baja de las tres categorías, resulta la clave en el panorama general de desocupación. La caída de ingresos que determina en las familias la cesantía y subocupación de los hombres promueve como estrategia de supervivencia la oferta de trabajo de los miembros secundarios en la población económicamente activa (PEA), que son las mujeres y los jóvenes, lo que es especialmente evidente en el caso de las primeras.

En el incremento de la fuerza de trabajo secundario incide igualmente la baja de los ingresos reales de los jefes de hogar ocupados, por lo que políticas que incrementen la ocupación adulta masculina y el mejoramiento de sus ingresos podrían determinar un descenso de la oferta de trabajo por retiro del mercado de parte de las mujeres, y en menor escala de los jóvenes.

Los jóvenes que constituyen la categoría de "buscan trabajo por primera vez" y que son más del 3% de la PEA total de Montevideo y del 2.5% de la PEA total del interior, tienen una alta composición de personas que simultáneamente estudian (47.7% en Montevideo y 18.7% en el interior de la totalidad de buscadores de trabajo por primera vez con independencia de su edad). Esto sugiere que los tipos de trabajo buscados se aspira que sean compatibles con la continuidad de los estudios o que se sigue estudiando mientras no se encuentra trabajo, lo que permitiría concebir estrategias de ocupación para jóvenes en actividades de tiempo parcial y vinculadas con el desarrollo de servicios comunales y sociales, orientadas a la atención de grupos menos favorecidos (educación pre-escolar, asistencia social y sanitaria, etc.). Alternativamente, pueden considerarse políticas de becas de modestos montos para incentivar la continuidad en los estudios y disminuir la presión en el mercado laboral.

La tasa de participación femenina en el mercado laboral se aproxima a la mitad de las mujeres en edad activa. Esa tasa es muy superior a los registros históricos de Uruguay y figura entre las altas en la comparación internacional. La incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo estuvo asociada al descenso de los ingresos de los hombres y al desarrollo de industrias con alto insumo de mano de obra



femenina, ya sea como asalariadas o bajo la forma de putting out system. Al reducirse esta fuente de ocupación la oferta femenina se desplazó a los servicios, especialmente los personales. Como parte de los trabajos se realizaban en el domicilio, del que no pueden desprenderse por atención de los hijos, las tasas de desocupación no se expresan en incremento de actividades informales.

Como ya fue dicho, el mejoramiento de ocupación e ingreso de los hombres puede reducir parcialmente la oferta laboral femenina. Pero para el sector que continuará en el mercado se requieren dotaciones específicas de guarderías y jardines de infantes que les permitan compatibilizar hogares y ocupación.

Tanto entre los jóvenes como entre los mayores de 25 años, la cesantía afecta en mayor medida a los trabajadores de más baja instrucción, en especial, a los niveles que corresponden a la primaria incompleta y a la primaria completa, que en el caso de los mayores de 25 años se intensifica entre los que tienen secundaria primer ciclo incompleta. La transformación positiva de los niveles educacionales de los jóvenes está relegando a una situación marginal a quienes sólo lograron instrucción elemental. Como es conocido, en una situación de alto desempleo los grupos de mayor educación aceptan empleos de más baja calificación e ingresos, desplazando en forma sucesiva a los grupos de educación más bajos con la consecuencia de que los inferiores quedan al margen del mercado de empleo u obligados a aceptar cualquier ocupación.

La manufactura, especialmente en Montevideo, recluta su mano de obra en un 55% entre personas con educación posprimaria con independencia de la edad y es previsible que en los a incorporar, la exigencia de nivel educativo sea muy alta. Sólo la agricultura y la construcción siguen siendo ramas de actividad que utilizan en porcentajes estimables personas con nivel de primaria incompleta y completa. Esto debería tenerse en cuenta en las políticas de empleo, ya que habría políticas que incrementarían las oportunidades ocupacionales de una categoría de instrucción y otras políticas que beneficiarían a categorías de instrucción diferente y más elevada.

La información sobre empleo y desempleo es aún muy gruesa y se requerirían de mejores instrumentos y elaboraciones de la información para dar las bases de una política de empleo que en el Uruguay, por existir segmentos de mercado que se definen por edad, sexo e instrucción, necesariamente tiene que ser sofisticada.



## CUADROS ESTADISTICOS



Quadro VI-1

MONTEVIDEO: TASAS DE DESOcupACION

(Porcentajes)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Tasas de desocupación	12.8	11.8	10.1	8.3	7.2	6.6	11.8	15.3	14.3 <sup>a/</sup>
Tasas de crecimiento del PIB (anuales)	4.0	1.1	5.3	6.2	6.0	1.9	-9.7	-4.7	-1.8 <sup>b/</sup>

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), Encuesta de Hogares.

a/ Primer semestre.

b/ Estimación para los primeros nueve meses del año.

Quadro VI-2

MONTEVIDEO: DURACION DEL DESEMPLEO Y PORCENTAJES DE JEFES DE HOGAR DESEMPLEADOS  
(POR TRIMESTRES)

Período	Duración promedio del desempleo (en semanas)	Jefes de hogar en el desempleo total (porcentajes)
8-1982 a 10-1982	25.3	
9-1982 a 11-1982	27.2	
10-1982 a 12-1982	29.6	
11-1982 a 1-1983	29.3	
12-1982 a 2-1983	30.3	20.0
1-1983 a 3-1983	31.3	
4-1983 a 4-1983	32.6	20.0
3-1983 a 5-1983	30.9	
4-1983 a 6-1983	32.2	20.0
5-1983 a 7-1983	34.5	
6-1983 a 8-1983	37.0	21.0
7-1983 a 9-1983	37.8	
8-1983 a 10-1983		26.0
10-1983 a 12-1983		24.0
12-1983 a 2-1984		20.0
2-1984 a 4-1984		23.0
4-1984 a 6-1984		20.0
6-1984 a 8-1984		18.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC),  
Encuesta de Hogares.

Quadro VI-3

MONTEVIDEO: EMPLEO Y DESEMPLEO POR GRANDES GRUPOS DE EDAD  
Y NIVELES EDUCATIVOS

(Porcentajes de la fuerza laboral total y  
tasas de desempleo abierto)

Niveles a/ educativos	Menores de 25 años						Mayores de 25 años					
	1981-II			1983-II			1981-II			1983-II		
	OCUP	DESOC	TDA	OCUP	DESOC	TDA	OCUP	DESOC	TDA	OCUP	DESOC	TDA
1	5.3	1.0	15.9	3.9	2.1	35.0	35.4	1.9	5.1	33.4	4.1	10.9
Indices <sup>b/</sup>			100			220			100			214
2	8.2	1.5	15.5	6.3	2.5	29.4	15.5	1.0	6.1	15.0	1.7	10.2
Indices			100			190			100			167
3	7.6	1.3	14.6	6.2	2.1	25.3	20.5	0.8	3.8	20.2	1.2	5.6
Indices			100			173			100			147
TOTAL	21.1	3.8	15.3	16.5	6.7	29.0	71.5	3.7	4.9	68.6	7.0	9.2
			100			189			100			188

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), Encuesta de Hogares.

a/ Nivel 1: sin instrucción y primaria incompleta y completa.

2: secundaria incluyendo 2o. ciclo incompleto.

3: secundaria 2o. ciclo completo y educación superior.

b/ Los índices relacionan la tasa de desempleo abierta de 1983 con la de 1984.

Cuadro VI-4

MONTEVIDEO: SITUACION DE EMPLEO POR SEMESTRE DE LOS MENORES DE 25 AÑOS

	Cesantes (%)		Buscan trabajo por primera vez (%)		Ocupados (%)		Cesantes/ocupados	
	1981-II	1983-II	1981-II	1983-II	1981-II	1983-II	1981-II	1983-II
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(1/5) (7)	(2/6) (8)
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>		
Primaria incompleta	8.0	8.0	4.7	6.1	5.4	4.8	1.48	1.66
Primaria completa	24.4	29.9	12.6	10.0	19.8	19.7	1.23	1.52
Secundaria primer ciclo incompleta	19.6	20.3	22.0	20.6	17.4	19.3	1.02	1.05
Secundaria primer ciclo completa	15.2	9.1	10.2	15.8	16.2	13.6	0.94	0.67
Secundaria segundo ciclo incompleta	3.6	5.0	10.2	8.3	5.7	6.3	0.63	0.79
Secundaria segundo ciclo completa	5.2	5.0	13.4	9.6	9.9	7.4	0.52	0.68
Universidad del Trabajo	17.6	18.3	10.2	18.9	16.7	19.0	1.05	0.96
Magisterio	...	...	1.0	...	0.4	1.0	...	
Universidad de la República	6.4	4.1	15.0	9.6	8.4	9.1	0.76	0.45

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.



Quadro VI-5

MONTEVIDEO: SITUACION DE EMPLEO POR SEMESTRE DE LOS MAYORES DE 25 AÑOS

	Cesantes (%)		Busca trabajo por primera vez (%)		Ocupados (%)		Cesantes/ocupados	
	1981-II	1983-II	1981-II	1983-II	1981-II	1983-II	1981-II (1/5)	1983-II (2/6)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>		
Primaria incompleta	28.8	21.8	11.1	8.6	17.8	18.2	1.62	1.20
Primaria completa	23.8	36.7	25.0	31.4	32.1	31.0	0.74	1.18
Secundaria primer ciclo incompleta	16.1	13.6	16.7	17.1	9.6	8.5	1.68	1.60
Secundaria primer ciclo completa	8.0	9.7	25.0	11.4	11.0	12.3	0.73	0.79
Secundaria segundo ciclo incompleta	2.8	1.0	...	...	2.0	1.9	1.40	0.53
Secundaria segundo ciclo completa	7.1	3.9	...	28.6	6.1	5.9	1.16	0.66
Universidad del Trabajo	9.0	8.2	2.8	8.6	9.0	9.9	1.00	0.83
Magisterio	1.2	1.1	...	...	2.4	2.3	0.50	0.48
Universidad de la República	3.1	4.2	19.4	20.0	10.0	10.0	0.31	0.42

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC).

Cuadro VI-6

MONTEVIDEO: FUERZA DE TRABAJO MASCULINA POR SEMESTRES Y  
SECTORES PRINCIPALES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Miles de personas e índices)

		1981	1982		1983	
		II	I	II	I	II
Industria		89.7	83.6	77.4	76.6	74.2
	Indice	100	93	86	85	83
Construcción		28.4	30.7	27.2	27.4	23.8
	Indice	100	108	96	96	84
Comercio		60.6	64.3	61.5	60.4	66.2
	Indice	100	108	101	100	109
Transporte y comunicaciones		32.7	32.5	32.9	37.1	35.7
	Indice	100	99	101	113	109
Servicios		75.3	79.1	83.5	81.2	85.3
	Indice	100	105	111	108	113
Otros		35.2	31.2	35.7	33.9	33.3
	Indice	100	89	101	96	95
Total		321.9	322.3	318.1	316.7	318.6
	Indice	100	100	99	98	99

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

Nota: Se omite el primer semestre de 1981 --que está disponible-- porque el mismo es el único que contiene un porcentaje alto --casi 10%-- de actividades no bien especificadas.

Cuadro VI-7

MONTEVIDEO: FUERZA DE TRABAJO FEMENINA POR SEMESTRES Y  
SECTORES PRINCIPALES DE ACTIVIDAD ECONOMICA

(Miles de personas e índices)

		1981	1982		1983	
		I	I	II	I	II
Industria		49.4	48.8	43.0	46.7	50.9
	Indice	100	99	87	95	103
Comercio		30.7	33.0	34.1	34.7	33.4
	Indice	100	107	111	113	109
Transporte y comunicaciones		3.3	3.6	3.1	3.7	2.8
	Indice	100	109	94	112	85
Banca y Finanzas		9.2	11.4	9.2	10.5	9.4
	Indice		124	100	114	102
Servicios		91.6	96.2	103.1	103.4	106.1
	Indice	100	105	113	113	116
Otros		2.4	3.0	3.0	3.1	3.3
	Indice	100	130	130	135	143
Total		186.5	196.0	195.5	202.1	205.9
	Indice	100	105	105	108	110

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

Cuadro VI-8

MONTEVIDEO: DISTRIBUCION DE LOS CESANTES POR SEMESTRES, SEGUN SEXO

(Porcentajes)

	1981-II	1982-I	1982-II	1983-I	1983-II
Hombres	51.9	50.2	45.7	47.1	45.8
Mujeres	48.1	49.8	54.3	52.9	54.2
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Cifras absolutas	21 000	43 600	38 700	57 100	62 700

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

Quadro VI-9

MONTEVIDEO: CESANTIA FEMENINA, POR SEMESTRES Y SECTORES  
PRINCIPALES DE ACTIVIDAD ECONÓMICA

(Miles de personas e índices)

	1981	1982		1983	
	II	I	II	I	II
Industria	4.8	8.7	9.4	11.9	11.9
Comercio	2.2	4.0	4.0	6.4	6.4
Transporte y comunicaciones	0.0	0.4	0.4	0.1	0.4
Banca y finanzas	0.4	1.2	1.0	1.5	0.9
Servicios	2.6	7.2	5.9	10.2	13.7
Otros	0.1	0.2	0.3	0.1	0.7
Total	10.1	21.7	21.0	30.2	34.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC), Encuesta de Hogares.

Quadro VI-10

MONTEVIDEO: CESANTES MASCULINOS POR SEMESTRES Y SECTORES  
PRINCIPALES DE ACTIVIDAD ECONOMICA a/

(Miles de personas e índices)

		1981	1982		1983	
		I	I	II	I	II
Industria		4.7	7.5	7.2	8.6	8.3
	Indice	100	160	153	103	177
Construcción		1.9	3.0	2.8	5.2	3.2
	Indice	100	158	147	274	168
Comercio		1.5	4.4	2.5	5.1	7.8
	Indice	100	293	167	340	520
Transporte y Comunicaciones		0.7	1.7	1.6	2.1	2.5
	Indice	100	243	229	300	357
Servicios		1.1	3.8	2.3	4.1	5.1
	Indice	100	345	209	373	464
Otros		1.0	1.6	1.5	1.9	1.8
	Indice	100	160	150	190	180
Total		10.9	21.9	17.7	26.9	28.7
	Indice	100	201	162	247	263

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), Encuesta de Hogares.

a/ En la nomenclatura internacional el término "cesantes" describe aquellas personas que están buscando trabajo después de haber tenido uno anterior; en otras palabras, es el grupo al que en el Uruguay se llama "desocupados propiamente dichos".

Quadro VI-11

PERSONAS OCUPADAS POR AÑOS DE INSTRUCCION Y POR RAMA DE ACTIVIDAD

(Porcentajes)

Rama	Total	0-4	5-6	7-10	11-14	15-18
<u>Montevideo</u>						
Agricultura	100.0	26.2	32.7	21.5	15.0	4.7
Minas y canteras	100.0	...	66.7	...	33.3	...
Manufactura	100.0	10.4	35.3	38.0	12.8	3.4
Electricidad, gas y agua	100.0	6.6	29.3	44.8	12.7	6.6
Construcción	100.0	20.5	46.8	24.4	6.2	2.1
Comercio	100.0	12.2	33.2	40.4	11.9	2.3
Transporte y comunicaciones	100.0	11.0	33.0	40.6	13.1	2.3
Banca, finanzas y servicios a empresas	100.0	2.1	10.6	33.4	34.2	19.8
Servicios comunales, sociales y personales	100.0	11.2	28.6	26.3	16.2	17.7
<u>Interior</u>						
Agricultura	100.0	36.3	34.4	21.8	3.5	4.3
Minas y canteras	100.0	31.0	37.9	31.0	...	...
Manufactura	100.0	20.3	35.1	37.2	6.7	0.7
Electricidad, gas y agua	100.0	21.6	29.7	45.3	3.4	-
Construcción	100.0	39.3	37.4	22.2	0.9	0.2
Comercio	100.0	19.2	32.2	33.8	13.3	1.6
Transporte y comunicaciones	100.0	25.8	27.7	37.2	8.4	0.9
Banca, finanzas y servicios a empresas	100.0	3.7	12.8	45.5	28.7	9.4
Servicios comunales, sociales y personales	100.0	19.5	29.8	29.8	10.0	10.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC).

Quadro VI-12

NUMERO DE DESOCUPADOS POR EDAD Y REGION GEOGRAFICA<sup>a/</sup>

(Porcentajes)

	Total de desocupados	Buscan trabajo por primera vez	Cesantes <sup>b/</sup>	Seguro de paro
<u>Total</u>				
Montevideo				
1981-II	7.45	1.64	5.81	
1982-I	10.98	2.21	8.77	
1984-I	14.31	3.40	9.95	0.96
Interior				
1981-II	-	-	-	
1982-I	6.89	2.03	4.86	
1984-I	14.34	3.28	10.30	0.76
<u>Menores de 25 años</u>				
Montevideo				
1981-II	3.80	1.28	2.52	
1982-I	5.40	1.88	3.52	
1984-I	7.19	3.03	3.82	0.34
Interior				
1981-II	-	-	-	
1982-I	3.88	1.72	2.16	
1984-I	6.87	2.56	4.13	0.18
<u>Mayores de 25 años</u>				
Montevideo				
1981-II	3.65	0.36	3.29	
1982-I	5.58	0.33	5.25	
1984-I	7.12	0.37	6.13	0.62
Interior				
1981-II	-	-	-	
1982-I	3.01	0.31	2.70	
1984-I	7.47	0.72	6.17	0.58

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares.

a/ Expresado como porcentaje de la población económicamente activa de la región.

b/ En los años 1981 y 1982 no se discriminó seguro de paro y cesantes.



Séptima parte

SALUD

## I. INTRODUCCION<sup>\*/</sup>

Se considerarán en esta parte, por un lado, la evolución de la tasa de mortalidad general e infantil, por cuanto ellas son consideradas usualmente buenos indicadores de desarrollo social y en especial del estado de salud de la población, y por el otro, se formularán breves reflexiones sobre las características y funcionamiento del sistema de salud en el Uruguay, y sobre su financiamiento, para culminar con algunos corolarios relativos a políticas.

## II. MORTALIDAD

A fines de la primera década del siglo el Uruguay experimentaba un nivel de mortalidad sumamente favorable para la época, similar a la que caracterizaba a los países desarrollados. Hasta el año 1975 hubo progresos no uniformes. Entre 1908 y 1957 se dio el más alto ritmo de incremento en años de esperanza de vida; entre 1957 y 1964 dicho ritmo descendió para llegar en los años 1963-1976 prácticamente a un estancamiento.

En los cuadros VII-1 y VII-2 se puede apreciar la evolución reciente de las tasas brutas de mortalidad (TBM) y comparar los promedios trienales 1974-1976 y 1979-1981 observándose que la TBM del total del país se mantiene prácticamente al mismo nivel, pasando de 9.95 a 9.94. Tal inmovilidad de la tasa resulta de experiencias opuestas entre Montevideo e interior. En tanto la primera aumenta 3%, la del interior desciende prácticamente en igual proporción. Asimismo, hay tendencias diferenciales en las tasas específicas por edad, siendo los grupos más jóvenes los más favorecidos por el descenso de la mortalidad general, observándose incluso un pequeño crecimiento de las tasas en los 25 a 34 años y de 45-54 años. En los sectores de población de 55 y más las tasas de mortalidad tienen un pequeño decrecimiento.

Considerando la TBM por sexo y área se verifica que fueron las mujeres de Montevideo las que experimentaron un crecimiento algo mayor de la mortalidad. (Véase el cuadro VII-3.)

<sup>\*/</sup> Esta parte del Informe se apoya en lo fundamental en el Estudio del sistema de servicios de salud, MSP, SEPLACODI, PNUD, OMS, OPS, y en las series estadísticas contenidas en Investigaciones sobre morbilidad infantil, población y servicios de salud, 1980-1981, MSP, NU, OPS, OMS.

La mortalidad infantil descendió fuertemente desde 1930 hasta 1955 con una elevación en 1950, correspondiente a un proceso epidémico. A partir de 1955 la tendencia se vuelve mucho más irregular, con altos y bajos, pero mostrando hasta 1965 una situación que podría caracterizarse como de estancamiento. Se ha afirmado en un documento oficial del área del Ministerio de Salud Pública que "a partir de 1971 la tendencia sugiere la finalización del período de estancamiento que afectó la tasa durante más de 20 años... aun cuando...el ritmo del descenso es menor que el que podría esperarse dado el contexto sociocultural de nuestro medio."

Las tendencias de la mortalidad infantil general, sin embargo, encubren comportamientos diferentes en la mortalidad neonatal (menores de cuatro semanas), y la mortalidad posneonatal (cuatro semanas y más).

La mortalidad posneonatal ha descendido lentamente desde 1965 cuando estaba situada en 25 por mil, a un registro del 13.8 por mil en 1981 y las tendencias posteriores permiten estimarla en 10 por mil en 1984. El sostenimiento de esta tendencia "implicará el control de la patología infecciosa prevenible por vacunación y el descenso de las tasas de infecciones intestinales y la desnutrición asociada." (Véase el cuadro II-2.)

En cuanto a la mortalidad neonatal, que representa más del 60% de la mortalidad infantil total, la tasa observada en 1981, a pesar del descenso moderado, sigue siendo uno de los principales problemas sanitarios del país.

Como consecuencia, el Uruguay mantiene todavía --pese al lento descenso que se ha producido durante el último quinquenio-- una tasa de mortalidad infantil que debe considerarse desusadamente alta en la comparación internacional y respecto de otros indicadores sociales del país.

### III. EL SISTEMA DE SALUD DEL URUGUAY

El sistema de salud vigente en el Uruguay se caracteriza por su heterogeneidad, fragmentación y desequilibrio. Asimismo, muestra una falta de coordinación tanto intrasectorial como fuera del sector, en especial con instituciones que se dedican a realizar acciones de saneamiento, por ejemplo. Tampoco se ve regionalización de los servicios y se da la duplicación de esfuerzos, con subutilización de ciertos recursos y la sobreutilización de otros. Está orientado preferentemente a lo curativo y termina discriminando, habiendo sectores de la población subcubiertos y otros sobrecubiertos.

La capacidad instalada es, promedialmente adecuada, pero existen grandes diferencias cuando se desagrega por zonas. Hay elementos de su infraestructura que son muy antiguos, y coexisten con equipamiento muy moderno que parece haber sido adquirido sin una planificación global adecuada.

En materia de recursos humanos hay un desbalance entre médicos y enfermeras muy notorio en la organización hospitalaria, que se ha producido tanto por la tradicional emigración de las enfermeras universitarias como por la falta de vocaciones en esa disciplina.

También se percibe la continuación en labores del personal profesional más allá de la edad de jubilación, así como salarios bajos, acompañados de la indefinición de cargos y funciones, lo que afecta a todas las categorías de personal del sector.

El índice de médicos y odontólogos es uno de los más altos del mundo: un médico cada 514 habitantes y un odontólogo cada 1 977 habitantes.

Esa tasa ha llevado a que se discuta el tema de la plétora profesional. Si bien no hay normas universales respecto a la relación óptima que debe existir entre médicos y pacientes (entre 800 y 1 200 habitantes por médico) no cabe duda que, en Uruguay ella resulta baja, tendiendo a producir desequilibrios entre oferta y demanda, los que se agravarán en el futuro. Además, esos médicos se encuentran concentrados en Montevideo y están parcialmente desocupados, o los que trabajan lo hacen en condiciones que no son las mejores para un desempeño adecuado de la profesión.

La distribución geográfica de los médicos también es inadecuada (uno por 300 en Montevideo, uno por 1 500 en el interior; uno por 4 000 en algunas zonas rurales). El desbalance no se debe a la falta de interés de los médicos

jóvenes por probar suerte en el interior, sino a la existencia de barreras al acceso, en algunos casos ligadas al nivel de ingresos de la población, en otros a la infraestructura médica y en otros, más a problemas de ejercicio de la profesión médica.

La cobertura poblacional del sistema de salud uruguayo a fines de 1982, según los datos que proporciona la Encuesta Familiar de Salud (EFS), indican que casi el 20% (19.9%) de la población total del país carecía de derechos vigentes con instituciones de asistencia médica. Una parte de ellos son, seguramente, personas que recurrirían a la medicina privada en caso de enfermedad y que cuentan con los recursos que se requieren para poder hacerlo. Pero el grueso de esa cifra está formado por individuos que carecen de acceso a algún sistema de atención de salud cooperativo, o que simplemente son clientes potenciales del Ministerio de Salud Pública en caso de requerimiento urgente de atención.

El Cuadro VII-4 muestra que los "sin protección" aumentan a medida que se pasa de la capital a las principales ciudades y luego al resto del interior, y que también crece su presencia cuando se baja en el ingreso familiar.

Son asimismo los niños menores de 14 años los que registran menor protección formal. El porcentaje de no protegidos supera el 24% entre los niños de 5 a 14 años, apenas atenuado, probablemente por la cobertura de Asignaciones Familiares en los menores de 5 años. (Véase el cuadro VII-5.)

Aunque menores, resultan igualmente significativos los porcentajes del grupo de 15 a 44 años. El 21.1% observado afecta a la población en edad reproductiva y de más alta participación en la actividad económica.

En el caso de los niños menores de 5 años la cobertura de salud --cuando existe-- proviene fundamentalmente de los servicios oficiales. En una proporción algo menor sucede lo mismo con los de 5 a 14 años. Dicha cobertura está a cargo preponderantemente del Ministerio de salud Pública y, secundariamente, de asignaciones familiares y de los Servicios de Sanidad de las Fuerzas Armadas. (Véase el cuadro VII-6.)

El mutualismo y el cooperativismo (IAMC) adquieren creciente importancia en los grupos de mayor edad, cubriendo sectores importantes de la población adulta con protección en salud. Dichas proporciones alcanzan su máximo entre

los 45-59 años (63%) decreciendo levemente entre los de 60-74, y en forma más aguda en los de 75 y más, donde los derechos decrecen a cerca del 51%, diferencia que es retomada fundamentalmente por el Ministerio de Salud Pública. (Véase nuevamente el cuadro VII-6.)

En el total de la población protegida, hacia fines de 1982 se aprecia la importancia de las IAMC, con cerca del 54% de los derechos de asistencia médica exhibidos por las personas. En segundo lugar se encuentra el Ministerio de Salud Pública con algo más del 30% y en un segundo plano el SSFFAA con el 10%.

Tal distribución no es, sin embargo, uniforme si se considera el área de residencia y el ingreso familiar. (Véase de nuevo el cuadro VII-6.) gran importancia el Ministerio de Salud Pública en la cobertura de la salud en el interior del país. El mutualismo, de largo arraigo en Montevideo, tiene también allí las instituciones más importantes y de mayor cobertura. En el interior se observa un número relativamente elevado de instituciones mutuales, de reciente surgimiento y en proceso de afiliaciones, siendo éstas aún limitadas casi exclusivamente a los residentes en las capitales. En éstas la penetración del mutualismo y las cooperativas es muy variable según las ciudades, demostrando el carácter local de las iniciativas, el papel de la masa crítica de afiliados potenciales y el carácter de las prestaciones del Ministerio de Salud Pública. (Véase el cuadro VII-7.)

Si se considera el total del interior (capitales, ciudades y rural) puede observarse la importancia que adquiere el Ministerio de Salud Pública (46,8%) y secundariamente también otras instituciones oficiales como el SSFFAA (11,06%) en el interior, a las cuales se encuentra vinculada cerca del 60% de la población con protección en salud.

En Montevideo, por el contrario, dichas instituciones oficiales cubren al 25% de la población protegida, en tanto que el mutualismo abarca cerca del 68%.

La estratificación de ingresos familiares muestra también diferenciales claros en cuanto a la vinculación institucional de los distintos sectores de población. El MSP tiene su mayor peso (55,4%) entre los sectores de ingresos familiares más bajos (menos de N\$ 4 000), en tanto que las IAMC lo tienen (71,8%) entre el tercio de población de mayores ingresos (más de N\$ 8 000). El SSFFAA tiene su mayor representación (alrededor de un 12%) en los tramos de mediano y mayor ingreso familiar.

El 54% de los subsidios canalizados por el Ministerio de Salud Pública beneficiaba al quintil de más bajos ingresos de la población y sólo el 12% al quintil más alto. Inversamente, los subsidios transferidos a través de organismos autónomos y militares, beneficiaban en sólo un 12% al quintil inferior y en un 40% al superior.<sup>1/</sup>

La situación de cobertura de servicios de salud parece registrar un deterioro significativo por desafiliación de los servicios mutuales y cooperativos en los años posteriores a 1977. La evolución de las afiliaciones en el CASMU indica dicha tendencia: entre 1977 y 1983 se registró un descenso global del 6.4%. (Véase el cuadro VII-8.)

Dicho descenso no es, sin embargo, constante. Los más importantes se producen entre 1978 y 1979 (3.8%) y entre 1982 y 1983 (3.6%), existiendo una cierta recuperación de la afiliación entre 1980-1982.

La pérdida de afiliaciones del CASMU entre 1978-1983 se explica por el descenso absoluto de las afiliaciones derivadas de la organización gremial, ya sea a través de convenios particulares con empresas para la afiliación colectiva de sus empleados y obreros, o a través del Seguro de Enfermedad (DISSE), que beneficia a la mano de obra de ciertos sectores de actividad legalmente amparados.<sup>2/</sup> La pérdida absoluta de estas afiliaciones (DISSE, -21.3%, Afiliaciones Colectivas -15.2%) entre 1978-1983 representa cerca del 10% del total de abonados al inicio. El aumento de las afiliaciones individuales (7.2%) compensa en parte la pérdida. El resultado es una significativa recomposición interna de los tipos de afiliaciones.

Las formas de afiliación adscriptas a la actividad laboral que representaban en 1978 más del 54% del total de afiliaciones, en 1983 descienden a menos del 46%. Hay, entonces, un aumento del costo de la salud en la canasta familiar y un traslado hacia los servicios de asistencia del Ministerio de Salud Pública (como se comprueba también con el aumento de las solicitudes del carné de asistencia).

<sup>1/</sup> Véase, UNICEF-CIESU-ILPES, Elementos para un diagnóstico social del Uruguay, Montevideo, marzo de 1984, sección III.

<sup>2/</sup> El descenso a partir de 1980 podría originarse en el incremento de la desocupación.

#### IV. FINANCIAMIENTO Y GASTO EN SALUD

El gasto total (directo e indirecto) en salud realizado por el país en 1982 representa en promedio el 11.5% del ingreso de las familias, constituyendo un nivel alto en la comparación internacional.

Como resultado de diferencias en la asignación de recursos para la atención de necesidades iguales y/o por la existencia de distintos niveles de eficiencia, el gasto por persona potencialmente cubierta por las principales instituciones presenta diferencias importantes. El volumen más alto se ubica en un sector marginal (Entes Autónomos) (N\$ 3 552.8), le siguen en importancia las IAMC (N\$ 2 714.6), ubicándose en el extremo inferior de la escala el Ministerio de Salud Pública y el Hospital de Clínicas (N\$ 1 286.1).

Es relevante analizar el financiamiento del gasto en salud, sabiendo que las vías indirectas del mismo (gasto del Estado y los aportes regulares de los beneficiarios a los sistemas de seguro público o privado) constituyen la mayor parte del mismo.

Del análisis se puede apreciar que los subsidios no están equitativamente distribuidos según niveles de ingreso familiar. Por otra parte, el que la fuente principal de financiamiento de esos subsidios sea el pago de impuesto por los contribuyentes refuerza su regresividad dado que la carga tributaria en el país también es regresiva.

##### 1. Gastos de la población en salud e ingreso familiar

El porcentaje de gastos en salud realizados por las familias a fines de 1982 representa promedialmente el 7.6% del ingreso familiar total. Considerando los estratos, varía entre 6.3% para los niveles de ingresos más altos y 16.9% entre los más bajos (menos de N\$ 2 000, que comprenden el 15% de las familias del país). (Véase el cuadro VII-9.)

Considerando que los porcentajes indicados son promedios de toda la población y que los gastos registrados surgen fundamentalmente de la población afiliada al mutualismo, fueron estimadas las incidencias relativas del gasto en salud para este sector de población. (Ver cuadro VII-10.)

Las cifras muestran no sólo el nivel de regresividad interna del financiamiento del mutualismo, sino también los niveles de gasto relativos, al borde o por encima de los prácticamente tolerable, que impone a fines de 1982 la cobertura en salud mediante ese mecanismo y que explican los niveles de deserción previamente indicados.



## 2. Gasto público

La salud no se ha ubicado entre las prioridades del sector público; los recursos asignados a la misma no han seguido la tendencia del gasto real total del gobierno central. El porcentaje de recursos asignados en 1974 (9.1%) desciende al 6% en 1982. (Véase el cuadro VII-11.)

El antedicho porcentaje dentro de los egresos del gobierno central sigue una tendencia aún más descendente para el Ministerio de Salud Pública, pasando del 8.1% en 1974 al 3.8% en 1982. Ello muestra, en definitiva, que la decreciente prioridad asignada al área de la salud total dentro del sector público se explica exclusivamente por el decrecimiento de los recursos al Ministerio de Salud Pública, por cuanto los otros subsectores públicos de la salud tienen una tendencia inversa. (Véase el cuadro VII-11.)

En términos de moneda constante el Ministerio de Salud Pública recibió en 1982 fondos en un volumen total inferior a los utilizados en el año 1974. En un contexto en que la población potencialmente usuaria de los servicios del MSP sería creciente, dado el descenso absoluto de la población cubierta por el mutualismo, tal decrecimiento de recursos se traduciría en un deterioro creciente de la calidad de la atención de la salud para sectores cada vez más amplios de la población.

## V. COROLARIOS

La situación de la salud analizada en este texto --y con mayor profundidad en el documento de apoyo en que se origina-- permite establecer algunos corolarios fundamentales.

En primer término, el área de la salud materno-infantil presenta déficit muy considerables. Las tasas de mortalidad infantil son desproporcionadamente elevadas, en especial la neonatal. Su abatimiento depende de la fijación de metas cuantitativas diferentes para zonas y tipos de atención de parto, continuando y acelerando así la tendencia ya consolidada del descenso de la tasa de mortalidad infantil, haciendo a este indicador consistente con los otros indicadores sociales del país. Ello implica lograr un adecuado control de los embarazos y el funcionamiento de mecanismos de seguimiento y referencia de los casos

de riesgo, mejorando los niveles de calidad de la atención institucional de la embarazada, del parto y del recién nacido.

También parece básico para una racionalización de los servicios, la creación de centros de atención primaria, que reciban a los pacientes y los atiendan cuando ello sea posible, derivando sólo los casos graves hacia los niveles superiores del sistema. Ello permitiría desahogar la atención en esos últimos que, en el momento actual, al carecerse de las instancias previas adecuadas, se ven sobrecargados. Permitiría, además, la prestación de servicios de salud en el ámbito ecológico de las familias, con lo que facilita la complementación de las actividades curativas con otras de tipo preventivo, educativo y de las relacionadas con el cuidado del medio ambiente. Asimismo, se abaratan los costos indirectos de la atención de salud, eliminando los costos de transporte en que tienen que incurrir los pacientes, especialmente aquellos que residen en áreas rurales.

Al mismo tiempo, parece necesario evitar la crisis del subsistema mutual, que atiende a casi la mitad de la población. Existen varias propuestas, que se han discutido públicamente, que permitirían un mejoramiento sustancial. En cualquier alternativa se requiere de una mínima planificación conjunta del sector mutual y cooperativo y de la coordinación de servicios de urgencia y de atención externa en los barrios.

Además resulta importante analizar el tema de la cuota única que cobran las mutualistas, cuyo valor resulta desproporcionado con los recursos de los grupos de bajos ingresos, que los lleva, en muchos casos, a abandonar el sistema.

Las tareas anteriormente mencionadas difícilmente podrían llevarse a cabo si no se cuenta con un presupuesto adecuado y con una asignación de los recursos coherente con las metas que se han fijado. Ello implica que sería necesario recuperar los niveles de la participación del gasto en salud en el gasto público y conceder prioridad a los servicios del Ministerio de Salud Pública. Este último es el sector institucional que está recibiendo las mayores demandas de asistencia en la actualidad y es, a su vez, el sector en el cual el gasto tiene mayores efectos redistributivos.

CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro VII-1

TASAS BRUTAS Y TASAS ESPECIFICAS DE MORTALIDAD POR SEXO Y EDAD SEGUN AREA Y  
PERIODO 1962-64, 1974-76 Y 1979-81

Grupos de edad	Todo el país			Montevideo			Interior		
	1962-64	1974-76	1979-81	1962-64	1974-76	1979-81	1962-64	1974-76	1979-81
Total ambos sexos (TBM)	8.83	9.95	9.94	9.56	11.25	11.60	8.21	8.94	8.67
Menos de 1	50.26	45.87	36.20	45.40	46.56	38.35	53.48	45.39	34.76
1-4	1.42	1.50	1.16	1.20	1.23	1.12	1.57	1.68	1.18
5-14	0.46	0.43	0.39	0.45	0.43	0.40	0.46	0.42	0.38
15-24	1.04	0.97	0.93	0.96	0.86	0.89	1.11	1.06	0.95
25-34	1.57	1.36	1.40	1.44	1.27	1.33	1.68	1.44	1.31
35-44	2.91	2.74	2.75	2.97	2.76	2.73	2.86	2.72	2.77
45-54	7.11	6.82	6.73	7.65	7.20	7.00	6.56	6.45	6.48
55-64	16.99	15.94	15.02	18.73	16.93	15.80	15.15	15.00	14.28
65 y más	59.13	60.48	58.04	62.50	63.47	62.62	55.92	57.52	53.67

Fuente: Héctor Apezchea, Rolando Franco y Suzana Prates, Elementos para un diagnóstico social del Uruguay, ILPES, UPS/15.

## CUADRO VII-2

TASAS BRUTAS Y TASAS ESPECIFICAS DE MORTALIDAD POR SEXO Y EDAD SEGUN  
AREA Y PERIODO 1962-64, 1974-76 Y 1979-81

Sexo y grupos de edad	Todo el país			Montevideo			Interior		
	1962-64	1974-76	1979-81	1962-64	1974-76	1979-81	1962-64	1974-76	1979-81
Total hombres (TBH)	9.96	11.25	11.21	10.98	12.80	13.15	9.15	10.11	9.86
Menos de 1	56.37	51.31	40.74	51.47	52.09	44.35	59.65	50.78	40.01
1-4	1.39	1.48	1.16	1.23	1.25	1.05	1.50	1.63	1.23
5-14	0.53	0.50	0.47	0.51	0.55	0.49	0.53	0.47	0.49
15-24	1.32	1.26	1.27	1.26	1.10	1.24	1.37	1.37	1.29
25-34	1.91	1.71	1.77	1.83	1.54	1.66	1.98	1.84	1.86
35-44	3.59	3.38	3.42	3.81	3.47	3.58	3.38	3.31	3.32
45-54	9.06	9.18	9.05	10.36	10.17	9.98	7.89	8.35	8.30
55-64	22.26	21.68	20.73	25.70	24.49	22.92	19.20	19.42	18.95
65 y más	66.23	70.20	68.16	72.54	76.89	77.64	61.11	64.67	60.86
Total mujeres (TBM)	7.71	8.71	8.71	8.25	9.89	10.25	7.21	7.71	7.43
Menos de 1	13.95	40.20	31.54	39.03	40.81	32.34	47.16	39.79	30.99
1-4	1.45	1.52	1.16	1.17	1.21	1.20	1.65	1.73	1.13
5-14	0.40	0.35	0.30	0.39	0.30	0.31	0.39	0.38	0.30
15-24	0.77	0.68	0.58	0.68	0.63	0.57	0.84	0.72	0.58
25-34	1.23	1.02	1.02	1.09	1.03	1.04	1.37	1.01	1.01
35-44	2.24	2.10	2.09	2.20	2.13	2.01	2.29	2.06	2.17
45-54	5.11	4.50	4.49	5.18	4.63	4.49	5.03	4.36	4.49
55-64	11.61	10.54	9.69	12.38	10.85	10.10	10.67	10.20	9.24
65 y más	53.26	52.87	50.39	55.36	54.56	53.26	50.96	50.95	47.19

Fuente: Héctor Apezechea, Rolando Franco y Suzana Prates, Elementos para un diagnóstico social del Uruguay, ILPES, UPS/15.

Cuadro VII-3

INDICES DE VARIACION DE LAS TASAS DE MORTALIDAD  
POR SEXO SEGUN AREA

(1962-1964=100)

	Total del país		Montevideo		Interior	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1974-1976	113.0	113.0	116.6	119.9	110.5	106.9
1979-1981	112.5	113.0	119.8	124.2	107.8	103.1

Fuente: Ministerio de Salud Pública, Dirección de Estadística.

Cuadro VII-4

POBLACION SEGUN PROTECCION INSTITUCIONAL POR LUGAR DE  
RESIDENCIA Y POR TRAMOS DE INGRESO FAMILIAR, 1982

(Porcentajes)

	Protegida	Sin protec- ción	Sin dato	Total
<u>Total</u>	<u>79.6</u>	<u>19.9</u>	<u>0.5</u>	<u>100.0</u>
Montevideo	85.3	14.2	0.5	100.0
Localidades de más de 10 000 habitantes	78.2	21.4	0.4	100.0
Resto del país	70.7	28.9	0.4	100.0
Tercio de menor ingreso	73.1	26.4	0.5	100.0
Tercio de mediano ingreso	79.9	19.7	0.4	100.0
Tercio de mayor ingreso	86.2	13.3	0.5	100.0

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 1982.

Cuadro VII-5

POBLACION SEGUN PROTECCION INSTITUCIONAL POR GRUPOS DE EDAD

(Porcentajes)

	Protegida	Sin protec- ción	Sin dato	Total
<u>Total</u>	<u>79.4</u>	<u>19.9</u>	<u>0.5</u>	<u>100.0</u>
Menos de un año	75.4	23.5	1.1	100.0
De 1 a 4 años	76.2	23.2	0.5	100.0
De 5 a 14 años	75.3	24.4	0.3	100.0
De 15 a 44 años	78.4	21.2	0.5	100.0
De 45 a 49 años	83.8	15.7	0.5	100.0
De 60 a 74 años	85.9	13.7	0.4	100.0
75 y más	81.4	18.3	0.3	100.0

Fuente: Ministerio de Salud Pública, 1982.



Cuadro VII-6

## DISTRIBUCION DE LOS DERECHOS DECLARADOS SEGUN INSTITUCION POR AREA Y GRUPOS DE EDAD, 1982

	Total del país	Monte- video	Interior	Menos de 1 año	1-4	5-14	15-44	45-59	60-74	75 y más
<u>Total</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>	<u>100.00</u>
MSP	30.56	15.76	46.81	32.10	37.81	41.88	27.83	23.01	28.30	36.52
SSFFAA	10.15	9.31	11.06	11.82	12.22	12.57	11.15	8.17	7.27	4.04
DAFA	1.75	2.08	1.39	16.55	10.51	2.84	0.54	0.17	-	-
Otras institu- ciones ofi- ciales	1.32	1.53	1.10	1.01	0.86	0.78	1.59	1.77	1.02	1.60
<u>Instituciones oficiales</u>	<u>43.78</u>	<u>28.68</u>	<u>60.37</u>	<u>61.49</u>	<u>61.40</u>	<u>58.06</u>	<u>41.11</u>	<u>33.11</u>	<u>36.60</u>	<u>42.16</u>
IAMP	53.80	67.80	38.42	37.16	38.10	40.50	57.12	63.27	59.59	50.98
Otras institu- ciones no oficiales	2.42	3.52	1.21	1.35	0.50	1.44	1.77	3.61	3.81	6.86
<u>Instituciones no oficiales</u>	<u>56.22</u>	<u>71.32</u>	<u>39.63</u>	<u>38.51</u>	<u>38.60</u>	<u>41.94</u>	<u>58.89</u>	<u>66.88</u>	<u>63.40</u>	<u>57.84</u>

Fuente: Ministerio de Salud Pública, Encuesta familiar de salud, 1982.

Cuadro VII-7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA COBERTURA DE SALUD POR INSTITUCIONES  
Y POR DEPARTAMENTOS EN URUGUAY: 1981

Departamentos	Distribución porcentual de la cobertura de salud por tipo de institución <u>a/</u>				
	MSP	Mutualida- des y coo- perativas	Privado	Otros <u>b/</u>	Sin atención
Montevideo	11.2	77.8	1.6	7.1	2.3
Artigas	43.1	21.5	28.7	6.7	-
Canelones	23.1	59.2	7.2	7.4	3.1
Cerro Largo	42.8	31.8	18.9	5.4	1.1
Colonia	15.9	45.9	23.8	13.1	1.3
Durazno	35.7	35.3	13.1	15.3	0.6
Flores	41.0	26.9	20.0	12.1	-
Florida	30.8	55.1	6.1	7.2	0.8
Lavalleja	28.4	53.1	14.8	3.7	-
Maldonado	15.0	63.6	19.5	1.9	-
Paysandú	35.5	46.0	12.9	4.5	1.1
Río Negro	37.3	47.0	3.2	10.5	2.0
Rivera	45.3	24.9	23.2	6.1	0.5
Rocha	33.6	42.7	17.8	5.9	-
Salto	29.9	51.6	15.9	2.6	-
San José	32.7	43.9	15.6	7.8	-
Soriano	36.1	34.5	19.8	7.9	1.7
Tucuaembó	30.2	25.6	41.3	2.8	0.1
Treinta y Tres	46.9	39.2	9.4	4.4	0.1

Fuente: Basado en Uruguay 1983: Anuario Estadístico.

a/ En las capitales de los departamentos y todo el Departamento de Montevideo.

b/ Incluye atención en el centro de trabajo.

Quadro VII-8

EVOLUCION DE AFILIADOS AL CASMU SEGUN TIPO DE AFILIACION, 1977-1983

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	<u>Número de afiliados<sup>a/</sup></u>						
<u>Total</u>							
(Promedio anual)	265 875	260 436	250 455	248 836	254 271	258 124	248 900
Particular	-	116 317	118 767	123 781	132 996	136 619	134 642
Afiliación colectiva	-	79 743	75 343	73 904	72 224	70 836	67 602
DISSE	-	59 270	52 832	57 151	53 354	49 332	46 656
	<u>Indices</u>						
<u>Total</u>	101.0	100.0	96.2	95.5	97.6	99.1	95.6
Particular	-	100.0	102.1	106.4	114.3	117.5	115.8
Afiliación colectiva	-	100.0	94.5	92.7	90.6	88.8	84.8
DISSE	-	100.0	89.1	96.4	90.0	83.2	78.7

Fuente: Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay (CASMU).

a/ A diciembre del año correspondiente.

Cuadro VII-9

GASTOS DE LAS FAMILIAS EN SALUD. PORCENTAJE SOBRE TRAMOS  
DE INGRESOS EN PESOS, 1982

Total	0-2 000	2 001-4 000	4 001-8 000	Más de 8 000
7.6	16.9	9.4	8.7	6.3

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

Cuadro VII-10

PORCENTAJE ESTIMADO DEL GASTO EN SALUD DE AFILIADOS  
AL MUTUALISMO SOBRE INGRESO FAMILIAR  
1982

La estimación incluye:	Tramo de ingreso familiar en pesos			
	0-2 000	2 001-4 000	4 001-8 000	Más de 8 000
50% en gastos extraordinarios <sup>a/</sup>	19.9	11.0	9.9	7.5
75% en gastos extraordinarios <sup>a/</sup>	21.4	11.8	10.4	8.1

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

<sup>a/</sup> Odontología, farmacia, prótesis.

Quadro VII-11

PARTICIPACION DEL GASTO EN SALUD EN LOS EGRESOS DEL GOBIERNO  
CENTRAL Y ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO PUBLICO  
EN SALUD  
(Porcentajes)

	Gasto salud <sup>a/</sup>	Institución			
		TOTAL	MSP	SSFFAA	SS. Policial
1972	3.9	100.0	94.2	4.4	1.4
1973	8.0	100.0	94.7	4.4	0.1
1974	9.1	100.0	89.7	7.8	2.5
1975	7.4	100.0	84.4	12.2	3.4
1976	8.4	100.0	87.5	9.3	3.2
1977	7.9	100.0	83.7	12.2	4.1
1978	7.8	100.0	81.9	13.4	4.7
1979	7.6	100.0	80.4	15.2	4.4
1980	7.0	100.0	74.2	19.2	6.6
1981	7.7	100.0	68.1	21.6	10.3
1982	6.0	100.0	66.2	24.0	9.8

Fuente: Ministerio de Salud Pública.

a/ Expresado como porcentaje de los egresos del gobierno central.

Octava parte

VIVIENDA Y AMBIENTE URBANO

## I. SITUACION DE VIVIENDA

Entre 1963 y 1975 se produjo una sustitución importante de viviendas precarias --ranchos y casillas-- por construcciones durables. (Véase cuadro VIII-1.) Ese progreso no ha continuado posteriormente. Por el contrario, se ha registrado algún aumento de los tipos precarios en el medio urbano y particularmente de los canteqriles montevideanos, aunque las cifras siguen siendo reducidas.<sup>1/</sup> El déficit, fundamentalmente cualitativo, no puede ser definido en ausencia de un relevamiento especializado que registre composición de la familia, número de ambientes, metrajes, humedades, conservación, terminaciones, instalaciones, etc.

Existe, en cambio, información para determinar los déficit de agua potable y saneamiento. Carece de agua potable el 6% de las viviendas en Montevideo y el 18% en el interior urbano, en total unas 80 000 viviendas. (Véase el cuadro VIII-2.) Los progresos fueron muy reducidos entre 1963 y 1975. Alcanzaron un ritmo mayor entre 1975 y 1980 y se han enlentecido después hasta casi registrar estancamiento. Hay que agregar que unas 20 000 viviendas rurales siguen usando aguas superficiales de arroyo o cachimba. Los déficit de saneamiento son mucho mayores. (Véase cuadro VIII.3) En Montevideo, 23% de las viviendas carece de conexión a red, contaminando el subsuelo y/o produciendo efluentes superficiales. En el interior urbano ese porcentaje sube a 73. Se trata de 85 000 viviendas en Montevideo y de 235 000 en el interior urbano. Los progresos en Montevideo fueron muy lentos antes de 1975 y más apreciables después. En el interior urbano, a pesar de la magnitud de los requerimientos, el progreso ha sido tan lento que de continuar ese ritmo más del 38% de la población seguiría aún privada del servicio a fin del siglo.

<sup>1/</sup> Los tipos precarios y los inquilinatos habrían aumentado de 2.3% a 4.2% en Montevideo y de 4.7% a 6.3% en el interior urbano. Los canteqriles de Montevideo alcanzarían a 3 000 viviendas.



## II. LAS NECESIDADES ANUALES DE VIVIENDA

El requerimiento anual de nuevas viviendas privadas de residencia permanente ha descendido mucho en razón de la emigración, la detención del proceso de urbanización, la estabilización del tamaño de la familia y la reducción de las tasas de reposición necesaria al aumentar en el conjunto del stock la proporción de viviendas físicamente durables. Frente al requerimiento anual, que en 1965 se calculó en 20 000 viviendas nuevas, las necesidades actuales se pueden estimar en 12 500. Incluyendo la construcción en balnearios para residencia temporaria se llegaría a la cifra de 15 000 viviendas anuales. Ese volumen se incrementaría si existiese un auge turístico sostenido, un descenso de la emigración o una franca mejora de las condiciones sociales que repercutiera en el descenso del promedio de personas por familia y, por tanto, en una mayor demanda de viviendas. Aún en el caso de que todas las variables fuesen positivas, sería improbable que en los próximos años la demanda llegara a 20 000 viviendas.

Las 12 500 viviendas de ocupación permanente responden a requerimientos en distintos tramos de ingreso: un 38% en los estratos que no pueden pagar totalmente una vivienda sin subsidio; un 24% en los que sólo están en condiciones de pagar una vivienda de muy bajo costo, construida por el sistema público o por cooperativas de ayuda mutua; un 24% que puede acceder primordialmente vía cooperativas y sociedades civiles o vía promotores privados, cuando son viviendas de costo bajo; finalmente, un último 14% tiene condiciones de ingreso que le permite adquirir viviendas categoría III a promotores privados. (Véase cuadro VIII-4.)

Al predominar las viviendas durables y aumentar pronunciadamente su edad media, se han, seguramente, incrementado las necesidades de inversión en obras de refacción y complementación. Con la información existente, estos requerimientos no pueden cuantificarse pero deben ser considerables. De estas obras depende la reducción del déficit cualitativo.

## III. EL ESFUERZO DE CONSTRUCCION EN EL PERIODO

El panorama de construcción de viviendas después de 1975 está dominado por el boom 1979-1983 que en términos de inversión se mide por evoluciones del índice 100 en 1978 al 229 en 1981. El fenómeno se inicia en Punta del Este, donde ya

en 1978 se había triplicado el nivel de 1975, alcanza el máximo, sextuplicación del índice, en 1980, para volver al nivel original en 1982. A esta onda sigue la de la vivienda privada en Montevideo que se superpone con la de Punta del Este, con crecimientos desde 1979 que continúan hasta casi alcanzar el índice 300 en los años 1981 y 1982.

Finalmente, viene a sumarse la expansión de la construcción directa de viviendas por el sector público que comienza a subir recién en 1980 y alcanza el índice 1029 en 1982. (Véanse los cuadros VIII-5 y VIII-6.)

En relación al PIB, el boom de la inversión en vivienda significa que la relación pasa de un nivel algo inferior a 3% a un nivel de 5.5% para volver a 3.7% en 1983. En relación a la formación bruta de capital fijo, pasa de 18% a 36%. (Véase el cuadro 7.)

Las cifras conocidas de cuentas nacionales, que sólo informan del sector construcción en conjunto, enmascaran las verdaderas magnitudes de la expansión porque el subsector "otras construcciones" --no vivienda-- tiene un comportamiento parcialmente compensatorio con un descenso acumulado a partir de 1980. (Véase cuadro VIII-8.) Son también difíciles de estimar los incrementos artificiales de precios y la escasez de recursos que acompañaron al boom. El costo de la construcción sube menos que el IPC debido a la fuerte caída del costo de la mano de obra. (Véase cuadro VIII-9.) Pero, aunque el fenómeno fue notorio, no hay índice para medir la evolución del precio de venta al público de las viviendas y de dos de sus componentes fundamentales: los costos financieros y las utilidades.

En términos de empleo la expansión de la construcción implica un incremento de 27 000 puestos de trabajo, algunos de los cuales duraron muy poco. Entre el primer semestre de 1982 y el segundo de 1983 desaparecieron 20 000 de esos puestos de trabajo y quienes los desempeñaban abandonaron mayoritariamente un sector al que se habían incorporado recientemente. (Véanse cuadros VIII-10 y VIII-11.)

El equivalente en números de viviendas de ese excepcional esfuerzo de construcción alcanzó en 1981 a casi 30 000 unidades, duplicando las cifras habituales del período anterior. Si se tiene en cuenta que las necesidades regulares eran de 15 000 viviendas anuales, se comprende que, aún sin mediar una depresión general de la economía, ese ritmo no hubiera podido mantenerse.

Además, como el incremento se concentró sobre todo en apartamentos sólo accesibles para el tercio superior de la escala de ingresos, se hace más evidente que en el corto plazo la demanda se debía saturar. (Véase el cuadro VIII-12.)

#### IV. EL ROL DEL BANCO HIPOTECARIO

En 1977 se suprimió el Ministerio de Vivienda y Promoción Social y, al mismo tiempo, la Caja Nacional de Ahorro Postal, INVE y la Dirección Nacional de Vivienda --DINAVI-- creada por la Ley 13 728. Todas las funciones fueron adjudicadas al Banco Hipotecario, conectado ahora al Ministerio de Economía. En 1980 fue suprimido el impuesto del 2% sobre los sueldos y, aunque se sugirió que esos recursos, muy importantes para vivienda de bajo costo, serían reemplazados por otros procedentes de fuentes fiscales, en la práctica, el Banco perdió la fuente de dinero no sujeta a pago de intereses, pasando a depender de la captación de recursos a través de las obligaciones hipotecarias reajustables (OHR), cuyo interés precisamente había sido elevado en 1975 del 5% al 11%.

El mismo año 1977 se le encargó al BHU construir directamente un volumen importante de viviendas para los desalojados por la liberación de alquileres (RAVE). En los años inmediatos el BHU dispuso de abundancia de recursos procedentes de la colocación de parte de las reservas de la banca privada en OHR. Los saldos no usados, que el BHU depositó sin reajuste ni interés en el Banco Central, alcanzaron en 1979 a N\$ 1 400 millones, equivalentes a 180 millones de dólares. Sin embargo, esa abundancia encubría una doble asimetría y una situación financiera delicada. Por una parte la inestabilidad de los recursos contrastaba con la rigidez estructural de las colocaciones. Por otra, se pagaba reajuste y 11% de interés por recursos excedentarios que no percibían ni reajuste ni interés.

La situación se invirtió en los años 1980, 1981 y 1982, en que el BHU comprometió una enorme masa de recursos para financiar la expansión acelerada en la construcción de viviendas. En 1981 el BHU pasó a ser deudor del Banco Central

y contrajo además deudas en dólares que en 1982 se situaban en 168.9 millones de dólares y que fueron afectadas por la modificación cambiaria. La situación hoy es de un agudo endeudamiento.

El cuadro VIII- con la información sobre los préstamos escriturados por el BHU, en número de viviendas equivalentes, muestra su excepcional participación en el esfuerzo constructivo. Mientras que en 1978 escritura préstamos equivalentes a 3 605 nuevas viviendas --que por el ritmo de obra hay que comparar con las 20 000 viviendas construidas en el país en 1979-- en 1980 el BHU pasó a escriturar 15 006, cifra que representa la mitad de las viviendas que realmente se construyeron en 1981. Las cifras de desembolsos por cuotas de préstamos sugieren que al fin del boom --1982-1983-- el BHU estaba financiando un equivalente al total de la inversión realizada.

La clasificación por categorías de receptores de préstamos muestra que hasta 1982 el énfasis estuvo colocado en primer lugar en los promotores privados y luego en el sistema público; la construcción individual recibió cifras menores; fueron muy pequeñas para las cooperativas (salvo en 1979) y sólo un año significativas para las sociedades civiles, con que se intentó sustituir las cooperativas de vivienda. A partir de 1982 los recursos se concentraron en el sistema público.

Desde el punto de vista de las categorías de vivienda a lo largo del período, el financiamiento desplaza su énfasis de la Categoría III a las Categorías IIa y II, tratando de resolver la difícil conciliación entre cuotas e ingresos de las familias.

## V. COROLARIOS

La situación de la vivienda mejoró hasta 1975 en cuanto a eliminación de viviendas precarias y mejoramiento de las de familias de bajos ingresos. A partir de esa fecha se produce un incremento acelerado en la construcción de unidades, lo que implicó una modernización y ampliación del stock. Dada la distribución del ingreso prevaleciente, la oferta estuvo orientada, en lo esencial, a los estratos altos y medios y los efectos sociales de "goteo" por desplazamiento de residencia son desconocidos. Sin embargo, diversos indicadores sugieren que los estratos sociales bajos no se beneficiaron mayormente de esa expansión y que en algunos casos se registraron retrocesos.

Los déficit de agua potable siguen siendo graves a pesar del lento crecimiento demográfico, particularmente en el interior urbano, aunque se registraron progresos entre 1975 y 1980. El ritmo de inversión histórico resulta insuficiente para terminar con esos déficit en plazos aceptables. Ultimamente la inversión ha bajado a un nivel de virtual estancamiento.

Los déficit de saneamientos son graves en Montevideo y muy graves en el interior urbano. El ritmo de inversión también en este caso ha sido insuficiente y ha evolucionado hacia el estancamiento.

Las necesidades anuales de vivienda han bajado apreciablemente por el bajo crecimiento de la población y el estancamiento de Montevideo, y por factores relativos a las condiciones del stock en cuanto a durabilidad.

La construcción de viviendas pasó por un boom con tres ondas sucesivas pero parcialmente superpuestas: Punta del Este, Montevideo privado y Montevideo sistema público. En conjunto, llegaron a duplicar el ritmo de construcción anual concentrando la oferta en fajas limitadas de la demanda social, lo que implicó la saturación del mercado y la fuerte caída de la construcción.

El efecto empleo fue intenso pero breve. Movilizó importantes contingentes de mano de obra de menor calificación y en parte residentes en los departamentos costeros del este. Los análisis presentados en la sexta parte --Empleo-- de este informe, sugieren que los expulsados del sector construcción se desplazaron en búsqueda de trabajo a los servicios.

La acción del BHU fue de enorme gravitación. Aportó financiamiento en proporciones muy considerables, acordó proyectos de construcciones masivas en ciertas áreas de la ciudad, actuó como ejecutante directo de la construcción pública y tuvo a su cargo en forma simultánea el diseño de las políticas, la ejecución de obras y la operación financiera. Por último, la concentración de la inversión pública en el período de mayor expansión de la privada produjo un exceso de inversión en un lapso temporal y limitado que finalizó en abrupta crisis del sector.

Se anota una grave carencia de planificación en cuanto a la racionalidad del ritmo de inversión, a su alta variabilidad cíclica, y a la adecuación cualitativa de la oferta a la demanda social.

En cuanto a los aspectos financieros, el sistema de reajuste y el índice utilizado se han probado adecuados, aún en una situación de degradación de los salarios reales que no era previsible en el funcionamiento del sistema. No obstante, la OHR y su manejo deben ser objeto de estudio para recuperar la calidad de instrumento financiero, evitando la asimetría constatada entre captación de corto plazo y colocación de largo plazo, y entre tasas pasivas elevadas y receptores de préstamos de bajos ingresos.

La falta de recursos financieros de bajo costo --de fuente fiscal-- limita radicalmente la orientación del sistema como instrumento de política social.

El cambio del sistema institucional, eliminando el órgano político --DINAVI-- y concentrando las atribuciones en el BHU, parece haber contribuido a la pérdida de orientación política, y de articulación planificada, así como al desdibujamiento de las responsabilidades en materia financiera.

Las metas de política deben partir de un mínimo de 12 500 viviendas de uso permanente al año. A esto se deben agregar las que surjan de problemas de sustitución de viviendas irrecuperables, así como el esfuerzo de rehabilitación y mejoramiento del stock existente. Estas metas sólo pueden cuantificarse a partir de investigaciones de campo especializadas.

El diseño de una política de agua y saneamiento --especialmente para el interior-- con un horizonte y metas adecuadas, parece indispensable dados los graves déficit anotados de enorme repercusión en la calidad de vida y en las condiciones sanitarias de la población, especialmente la de bajos recursos.

Los esfuerzos de construcción y en mayor medida de recuperación de viviendas antiguas, unidos a una política de agua y saneamiento, pueden tener un efecto importante en materia de empleo y en términos de reactivación económica.

CUADROS ESTADISTICOS

Quadro VIII-1

TIPOS DE VIVIENDA

		Urbano					
	Total	Total urbano	Monte-video	Interior			Rural
				Total	Capitales departamentales	Resto	
<u>TOTAL</u>	<u>837.271</u>	<u>708.471</u>	<u>386.071</u>	<u>322.400</u>	<u>173.600</u>	<u>148.800</u>	<u>128.800</u>
Casa	636.838	540.038	244.438	295.600	161.200	134.400	96.800
Apartamento	130.617	130.617	124.617	6.000	5.200	800	...
Habitación en fábricas, etc.	1.365	1.365	965	400	...	400	...
Rancho	46.483	17.683	3.683	14.000	4.000	10.000	28.800
Inquilinato	8.316	8.316	7.116	1.200	800	400	...
Material de desecho	8.181	6.981	3.381	3.600	1.600	2.000	1.200
Otros	5.471	3.471	1.871	1.600	800	800	2.000

- 150 -

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de CIESU-CINVE, Encuesta del gasto público social, 1983.



Cuadro VIII-2

VIVIENDAS URBANAS ABASTECIDAS CON AGUA DE LA RED DE OSE<sup>a/</sup>

(Porcentajes)

	1963	1975	1983
Montevideo <sup>b/</sup>	90.3	92.7	94.2
Interior urbano	70.3	72.8	81.6
Total urbano	79.9	83.0	88.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de los Censos de 1963 y 1975, el Muestreo Nacional de Viviendas de 1963 y de la Encuesta de gasto público social, 1983.

a/ Calculado sobre el total de viviendas de cada localización.

b/ Incluye áreas rurales del departamento.

Cuadro VIII-3

VIVIENDAS URBANAS CONECTADAS A RED DE SANEAMIENTO<sup>a/</sup>

(Porcentajes)

	1973	1975 <u>b/</u>	1983 <u>b/</u>
Montevideo	67.8	71.3	77.2
Capitales departamentales	-	-	46.1
Resto urbano interior	-	-	5.1
Total urbano interior	22.3	25.4	27.2
Total urbano	46.9	48.4	54.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de CIESU-CINVE, Encuesta del gasto público social, 1983.

a/ Calculado sobre el total de viviendas de cada localización.

b/ Incluye áreas rurales del departamento.

Cuadro VIII-4

POSIBILIDADES DE ACCESO A UNA VIVIENDA NUEVA.

NUMERO DE VIVIENDAS EN EL TOTAL DEL PAIS

Estrato de familias	Porcentajes de familias	Cantidad de familias al año
Hasta 45 UR. Acceso sólo a viviendas subsidiadas	38	4 750
De 45 a 70 UR. Acceso exclusivamente por crédito a viviendas IIA del Sistema Público o de Cooperativas de Ayuda Mutua	24	3 000
De 70 a 150 UR. Acceso por medio de crédito a viviendas II y III de sociedades civiles y cooperativas. Eventualmente a viviendas II de promotores privados	24	3 000
De más de 150 UR. Adquirentes de viviendas II y III a promotores privados	14	1 750
Necesidades anuales de viviendas nuevas permanentes	100	12 500

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de CIESU- CINVE, Encuesta de gasto público social, 1983 y de J.P. Terra y J.E. Camou, El proceso de la vivienda de 1963 a 1980, 1983.

Cuadro VIII-5

INDICES DE INVERSION EN VIVIENDA A PRECIOS CONSTANTES<sup>a/</sup>

	Sector urbano	Sector Privado		Total urbano
		Monte video	Interior urbano	
1970	192	73	89	86
1975	280	104	86	100
1976	178	100	88	96
1977	149	84	81	84
1978	100	100	100	100
1979	101	146	163	154
1980	185	227	213	217
1981	744	301	152	229
1982	1029	307	98	208
1983	-	-	-	130

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del cuadro VIII-7.

a/ Nuevos pesos de 1978.

Cuadro VIII-6  
INDICES DE SUPERFICIE CONSTRUIDA EN VIVIENDA

	Montevideo	Interior sin Punta del Este	Total urbano sin Punta del Este	Punta del Este	Total urbano
1970	73	-	-	-	91
1975	103	181	138	31	104
1976	98	147	120	54	99
1977	83	121	100	58	87
1978	100	100	100	100	100
1979	141	116	130	190	149
1980	219	176	200	233	210
1981	295	189	248	123	209
1982 <sup>a/</sup>	300	162	239	35	175
1983 <sup>a/</sup>	-	-	-	-	130

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay

<sup>a/</sup> Cifras preliminares

Cuadro VIII-7

INVERSION EN CONSTRUCCION DE VIVIENDA Y RELACIONES CON FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO (FBCF)  
Y CON EL PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)

(Millones de N\$ de 1978)

	Urbano				Rural	Total	FBCF	PIB	Vivienda/ FBCF (%) (6/7)	Vivienda/ PIB (%) (6/8)
	Sector público	Monte- video	Interior	Total						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
1970	51.3	233.8	427.6	712.6	50.0	752.6	-	-	-	-
1975	74.7	336.3	414.9	825.9	50.0	855.9	3 141.0	27 930.0	27.2	3.1
1976	47.7	321.2	423.8	792.7	50.0	842.7	4 031.0	29 043.0	20.9	2.9
1977	39.9	269.0	387.0	695.9	50.0	745.9	4 321.0	29 384.0	17.3	2.5
1978	26.7	322.2	480.9	829.7	50.0	879.7	4 943.0	30 930.0	17.8	2.8
1979	27.0	470.6	783.1	1 280.6	50.0	1 330.6	5 882.0	32 838.0	22.6	4.0
1980	49.5	730.2	1 024.7	1 804.3	50.0	1 854.3	6 255.0	34 808.0	29.6	5.3
1981	198.6	969.0	730.4	1 898.0	50.0	1 948.0	6 067.0	35 469.0	32.1	5.5
1982 <sup>a/</sup>	274.8	987.9	460.0	1 723.0	50.0	1 773.0	4 878.0	32 028.0	36.3	5.5
1983 <sup>a/</sup>	-	-	-	1 081.8	50.0	1 131.8	3 551.0	30 532.0	31.9	3.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay.

a/ Cifras preliminares.

Quadro VIII-8  
INDICES DE VOLUMEN DE LA CONSTRUCCION

	1978	1979	1980	1981	1982 <u>a/</u>	1983 <u>a/</u>
<u>Inversión</u>						
En construcción	100	113	120	123	105	78
Vivienda urbana	100	154	217	229	207	130
Otras construcciones	100	98	85	84	66	58

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay.

Nota: Las diferencias con las cifras publicadas de volumen físico son mínimas y se deben probablemente a ajustes posteriores.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro VIII-9  
EVOLUCION DE LOS INDICES DE PRECIOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983
General de precios de consumo	100	167	273	366	435	649
Costo de la construcción	100	168	277	364	413	604
Mano de obra de la construcción	100	150	226	335	378	426
Materiales de construcción	100	176	276	342	386	634

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay.



Quadro VIII-10

PERSONAS OCUPADAS EN LA CONSTRUCCION POR SEMESTRES

	1975	1978	1981-I	1981-II	1982-I	1982-II	1983-I	1983-II
<u>Total</u>	<u>47 833</u>	-	<u>67 360</u>	<u>72 260</u>	<u>74 350</u>	<u>66 120</u>	<u>55 810</u>	<u>54 120</u>
Montevideo	-	15 800	24 320	26 320	28 110	24 410	22 950	20 270
Interior urbano	-	-	43 040	45 940	46 240	41 710	32 860	33 850

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro VIII-11

PERSONAS DESOCUPADAS EN LA CONSTRUCCION POR SEMESTRES

	1975	1978	1981-I	1981-II	1982-I	1982-II	1983-I	1983-II
<u>Total</u>	<u>5 199</u>	-	<u>4 620</u>	<u>5 660</u>	<u>8 520</u>	<u>9 240</u>	<u>11 150</u>	<u>13 650</u>
Montevideo	-	2 600	1 140	1 910	2 800	2 950	4 910	3 610
Interior urbano	-	-	3 480	3 750	5 720	6 290	9 240	10 040

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro VIII-12

CANTIDAD DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS<sup>a/</sup>

	Monte- video	Urbano			Total	Rural	Total
		Interior sin Punta del Este	Total sin Punta del Este	Punta del Este			
1970	3 900	-	-	-	12 300	1 800	14 100
1975	5 500	7 700	13 200	900	14 100	1 800	15 900
1976	5 200	6 200	11 400	1 600	13 000	1 800	14 800
1977	4 400	5 200	9 600	1 700	11 300	1 800	13 100
1978	5 300	4 300	9 600	3 000	12 600	1 800	14 400
1979	7 500	4 900	12 400	5 700	18 100	1 800	19 900
1980	11 700	7 500	19 200	7 000	26 200	1 800	28 000
1981	15 800	8 000	23 800	3 700	27 500	1 800	29 300
1982 <sup>a/</sup>	16 000	6 900	22 900	1 000	23 900	1 800	25 700
1983 <sup>a/</sup>	-	-	-	-	17 800	1 800	19 600

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central del Uruguay.

<sup>a/</sup> Estimada a partir del metraje construido.



Novena parte

SEGURIDAD SOCIAL



## I. PROCESO HISTORICO<sup>\*/</sup>

El Uruguay es uno de los pioneros de la seguridad social en el continente. Como Argentina y Cuba, desarrolló tempranamente un complejo sistema de mutualistas y cooperativas para la atención de la salud. Pero el gran impulso se registró en los primeros decenios del siglo, como parte de un proyecto de transformación de la sociedad orientado desde el Estado.

A partir de los años veinte los grupos de presión jugaron un papel crucial en la evolución generando programas por ramas económicas, ocupaciones y actividades específicas. Los partidos compitieron en el desarrollo de una frondosa legislación. A mediados de los años sesenta presentaba una de las coberturas poblacionales y de riesgos más alta de América Latina. Cubría todos los riesgos sociales (vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, maternidad, enfermedad común, desempleo, asignaciones familiares). Abarcaba a toda la población económicamente activa en pensiones y a dos terceras partes de ella en salud.

Las Fuerzas Armadas fueron el primer grupo en recibir protección en todos los programas excepto en asignaciones familiares, seguidos por los servicios públicos, la banca y las industrias de la carne, lana y cuero. Los últimos en obtener protección fueron los grupos de menor poder: trabajadores rurales y servicio doméstico.

El resultado fue un sistema complejo que en 1967 incluía en total más de 50 instituciones no coordinadas, 10 fondos de pensiones, 16 cajas de asignaciones familiares, 16 seguros de enfermedad, seis programas de desempleo, un programa de riesgos profesionales y un número difícil de determinar de programas adicionales. El sistema era fuertemente estratificado en cuanto a sus contribuciones y beneficios. Los sectores socialmente más poderosos recibían el apoyo estatal más fuerte y obtenían las mejores prestaciones (Véase cuadro IX-1.) El costo era muy alto. Alcanzó cerca del 15% del producto interno bruto y del 62% del gasto fiscal. La cotización salarial subió

<sup>\*/</sup> Este informe se funda en su mayor parte en el estudio El desarrollo de la seguridad social en América Latina: Trayectoria, crisis y estrategias alternativas, realizado para la CEPAL por el consultor Carmelo Mesa-Lago.

al 65%, nivel superado sólo por Chile. Parte del costo se debía a la universalidad de la cobertura, parte al envejecimiento de la población. Pero también a excesiva generosidad de las prestaciones, y a la burocracia frondosa e ineficiente. A pesar de la pesada carga sobre el salario y de la multiplicidad de impuestos que le eran específicamente afectados, el sistema, financieramente desequilibrado, obligaba a fuertes transferencias estatales.

La progresiva centralización del poder a partir de 1967 y la posterior desmovilización de los grupos de presión correspondieron a un largo proceso de unificación y uniformización de la seguridad social. En 1967 se unificaron las tres cajas en el Banco de Previsión Social (BPS); en 1978 se redujeron a cinco las 16 cajas de Asignaciones Familiares; en 1979 se fusionaron prácticamente todas las cajas y el programa de maternidad en la Dirección General de Seguridad Social (DGSS); en 1975-1976 se estableció un régimen de seguro de enfermedad para el sector privado y en 1979 se fusionaron casi todos los programas independientes bajo la DGSS; en 1975 se unificó la administración de varios seguros de desempleo y en 1979 se incorporaron a la DGSS; en 1981 se incorporaron a ella todos los restantes programas menos uno; en 1979 se eliminó el BPS y se transfirieron las cajas a la DGSS. Entre 1968 y 1984 se tendió a una uniformización de las cotizaciones salariales dentro de la DGSS.

No obstante, quedan fuera de la DGSS siete cajas de pensiones, dos de enfermedad y numerosos programas del sector público, el programa de riesgos profesionales y un programa de desempleo. Dentro de la DGSS todos los programas han sido uniformados excepto las tres cajas de jubilaciones y pensiones con financiamiento y prestaciones diferentes. La unificación y uniformidad no ha alcanzado el grado de Cuba o Perú, pero la estratificación se ha reducido más que en Chile.



## II. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

El organismo central es la DGSS dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tiene seis direcciones. Tres administran por separado las jubilaciones y pensiones civiles y escolares (DIPACE), industria y comercio (DIPAICO) y rural y servicio doméstico (DIPRUSED), que administra también las pensiones asistenciales. Se agregan la Dirección de Asignaciones Familiares (DAFA) que incluye el programa de maternidad, la de seguros de enfermedad (DISSE) y la de seguros de desempleo (DISEDE). La Ley de 1982 que dispuso la unificación de las direcciones de enfermedad, desempleo y asignaciones familiares, no se ha ejecutado.

Los riesgos profesionales son administrados por el Banco de Seguros.

Existen siete cajas de jubilaciones y pensiones independientes: bancaria, notarial, de profesionales universitarios --teóricamente autónomas pero fuertemente controladas por el Ejecutivo-- militar (dependiente del Ministerio de Defensa) y policial (Ministerio del Interior). Hay programas de desempleo propio de los estibadores de puertos y un número no determinado de programas independientes de asignaciones familiares en el sector público.

En el campo de la salud existen unos 200 organismos escasamente coordinados. El Ministerio de Salud Pública tiene la principal red de hospitales, seguido por el sector privado y por mutualistas y cooperativas. Las Fuerzas Armadas y la policía tienen hospitales y servicios de salud propios. La DISSE no tiene hospitales propios: funciona como reaseguro remitiéndose a los servicios de una mutualista. Un número importante de seguros privados y cajas de auxilio tampoco tienen servicios propios.

Con excepción de Cuba, el Uruguay tiene uno de los sistemas de seguridad social más estatizados del continente. La participación tripartita que existía en algunos organismos fue eliminada en el decenio de 1970.

Para completar la unificación y uniformidad faltaría integrar los programas independientes, fusionar los tres fondos de jubilaciones y pensiones de la DGSS, uniformar las prestaciones y las condiciones de adquisición e integrar o al menos coordinar los programas de salud.

### III. COBERTURA DE LA POBLACION

#### 1. Cobertura legal

La DGSS debe cubrir obligatoriamente en jubilaciones y pensiones a todos los asalariados y trabajadores por cuenta propia no comprendidos en las siete cajas independientes, incluso trabajadores agrícolas y de servicio doméstico. La cobertura obligatoria a los trabajadores independientes --incluyendo granjeros y pequeños empresarios-- tiene pocos paralelos: no existe en Cuba y México, y es voluntaria en Perú y Costa Rica. Hay también un sistema de pensiones no contributivas para indigentes.

La cobertura legal contra riesgos profesionales también es obligatoria. La de asignaciones familiares es compleja pero universal. La de desempleo sólo incluye un número reducido de grupos ocupacionales.

La cobertura legal de enfermedad es más difícil de analizar. La DGSS debe en teoría cubrir a todos los trabajadores del sector privado que no tienen protección, excepto trabajadores rurales y servicio doméstico. El sector público tiene coberturas parciales a través de fórmulas legales diversas. A quienes no están cubiertos por esos sistemas o por la afiliación libre a mutualistas y cooperativas, el Ministerio de Salud Pública y la Universidad deben prestarle asistencia. En el caso del Ministerio de Salud Pública esa asistencia es gratuita para quienes no tienen ingresos --72% de los usuarios--. La tarifa aumenta del 20% al 100% del costo según el nivel de ingresos.

#### 2. Estadística de cobertura

El cuadro IX-2 muestra estimaciones gruesas de la cobertura real de la seguridad social. En muchos casos existe subestimación y en otros sobreestimación, que aparece principalmente en 1960 y 1965 por la inscripción simultánea en varias cajas, gradualmente eliminada a partir de 1967.

Se percibe una caída en el porcentaje de cobertura jubilatoria de la población económicamente activa; era el 97% en 1969 y pasa al 72% en 1983. La caída de 1982 y 1983 se debe fundamentalmente al desempleo y a la evasión.

El cuadro IX-3 construido a partir de una encuesta de la población nacional presenta por categoría de la ocupación la cobertura de distintos beneficios. Aunque teóricamente universales, las coberturas reales están en algunos casos muy lejos de serlo. Ello ocurre especialmente en los trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y patrones. El cuadro IX-4 muestra la situación de aporte de los ocupados, según sexo y tipo de ocupación. Las cifras denuncian a la vez falta de cobertura real y evasión. Es marcadamente mayor en las mujeres y en comerciantes, agricultores y trabajadores de servicios personales. Sin embargo, un obrero y operario cada cuatro escapa al sistema.

La universalización de la cobertura ha sido facilitada en Uruguay por los mismos factores que en Costa Rica, Cuba y Chile; alta proporción de trabajadores asalariados, pequeña proporción del sector informal, dimensión reducida del país, buena red de comunicaciones y altísima urbanización.

Sin embargo, la universalización, como en los países citados, es resultado de una voluntad política y de la participación social en sindicatos y partidos que rigió hasta principios del decenio pasado.

No obstante, la cobertura es variable según los departamentos. El cuadro VII-7, de la parte de este Informe sobre la salud, presenta estimaciones de las diferencias de cobertura en servicios en Montevideo y capitales de departamentos que son elocuentes sobre las desigualdades.

Los trabajadores rurales están cubiertos legalmente en materia jubilatoria pero los especialistas señalan que están peor protegidos en razón del bajo cumplimiento de las normas, la debilidad sindical, la frecuencia del trabajo estacional y la escasez de trabajo. Los indigentes están legalmente cubiertos por pensiones, pero su monto es insuficiente.

### 3. Desigualdades en las prestaciones

A principios de los años setenta la compensación de los beneficios en jubilaciones y pensiones<sup>1/</sup> mostraba que el primer lugar lo ocupaban las FFAA;

<sup>1/</sup> Teniendo en cuenta: edad de retiro, jubilación por antigüedad, años de cotización para solicitarla, salario básico para calcular la jubilación o pensión, ajuste al costo de vida y tiempo de trámite.

el segundo lugar las cajas civil-escolar, profesionales, notarial y bancaria; el tercer lugar industria y comercio, y el cuarto lugar, a considerable distancia, rural-doméstica.

El cuadro IX-5 muestra que las desigualdades en el monto de las pensiones, si bien se han atenuado, siguen siendo considerables y se han producido cambios en el ordenamiento de la pensión promedio de los grupos asegurados.

En 1965 la jubilación bancaria promedio --la más alta-- era 13 veces mayor que la rural doméstica. En 1982, la militar era la más alta, seis veces superior a la rural-doméstica. La bancaria había pasado a segundo lugar.

Las desigualdades en los servicios de salud son también muy grandes como se puede ver en el capítulo correspondiente.

#### IV. FINANCIAMIENTO

##### 1. Fuentes

Antes del proceso de unificación y uniformidad la cotización salarial variaba entre el 15% y el 65% (véase cuadro IX-6.) La contribución estatal, no incluida en el cuadro, era también muy diversa y se basaba en impuestos sobre comercio exterior, venta de productos, alquileres, y en subsidios de rentas generales.

En 1984 el porcentaje global máximo había bajado a 41% y el mínimo había subido a 28%. En las tres cajas de jubilaciones el aporte de los asegurados era 13% y el de los empleados 10%, excepto en civil-escolar que mantenía los anteriores porcentajes. La cotización por enfermedad es uniforme en industria y comercio, tiene fuentes diversas en civil-escolar y está excluida en rural-doméstico. La de asignaciones familiares se había uniformado exceptuando civil-escolar donde seguía siendo pagada por el Estado. Estos cambios produjeron como efecto una reducción del ingreso real de la seguridad social debido a que se aumentaron las cargas sobre el grupo de más bajo ingreso y se disminuyeron sobre los de más alto ingreso. Para compensar, en 1980, se introdujo el IVA, cuyas implicancias se analizan más adelante.

El cuadro no comprende a la mayor parte de los organismos independientes que no fue uniformizada. Las cajas profesionales cobraban aportes parecidos a los de industria y comercio, más impuestos sobre servicios y bienes específicos. En la Caja Bancaria la cotización del asegurado era similar pero la del empleador era doble. En la Caja Militar el asegurado contribuía con un aporte análogo al de civil-escolar, pero el Estado pagaba enteramente algunos programas y cubría los déficit de los otros. En 1982, el 89% de los recursos de esta caja provenían del presupuesto estatal.

Las inversiones constituyen una fuente insignificante de recursos.

## 2. Evasión y mora

Históricamente las tasas altas de cotización, la expectativa de franquicias y los intereses de mora reducidos en términos reales debido a la inflación, estimulaban el no pago de los particulares y del Estado.

La centralización de la información y del control mediante el Centro de Procesamiento de Datos y la Unidad de Recaudación y Fiscalización mejoró la situación. En 1982 entró en vigencia un sistema uniforme de declaración y pago de todos los tributos de seguridad social y se empezó a aplicar la computación a la recaudación y control de empresas.

La reducción de la inflación en 1981 y 1982 disminuyó el incentivo a la mora, pero ambos fenómenos volvieron a incrementarse en 1983. Las cifras de evasión para 1981, 1982 y 1983 fueron respectivamente 6%, 8% y 9%.

## 3. Equilibrio financiero

El cuadro IX-7 presenta un balance de ingresos y egresos. El primer año se limita a los tres fondos principales. Los siguientes abarcan todo el sistema, excepto militares y policía. La DGSS representa el 90% del sistema total, exceptuadas las FFAA.

El déficit crece desde 1978, representando en 1982 el 81% de los ingresos de ese año.

El déficit creciente se debió fundamentalmente a que las jubilaciones y pensiones se reajustaron al costo de la vida en 1981 y 1982<sup>2/</sup> recuperando un 93% del valor real de 1970, después de haber registrado una reducción al 62.8% en 1979. (Véase cuadro IX-8.) Actuó asimismo el fuerte ritmo de crecimiento en el número de pensionados. El déficit en desempleo se debió obviamente al aumento de la tasa de desempleados. Se informa que las cajas militar y policial --no comprendidas en el cuadro-- han tenido en 1982, en relación a sus ingresos, déficit de 150% y 173%, respectivamente.

En 1982, los egresos de la DGSS fueron cubiertos en un 27% por los empleadores, en un 22% por los asegurados y en un 48% por el Estado. El aporte estatal ese año fue de 7 869 millones de nuevos pesos.

#### V. CAUSAS DEL COSTO CRECIENTE DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En 1965 el costo de la seguridad social llegó al 15% del producto bruto interno, superado en la región por Chile --17%-- y mayor que el de los Estados Unidos y otros países desarrollados. En 1980 se había reducido al 8.3% pero luego volvió a ascender al 12.8%. Era el gasto más alto en la región, seguido por Chile y Argentina. El cuadro IX-9 presenta las magnitudes y relaciones principales.

Entre las causas generales de ese alto costo están: la universalización de la cobertura poblacional, la estructura de edades, la cobertura de todos los riesgos sociales y condiciones de acceso más liberales que en la mayoría de los países.

El gasto administrativo de la DGSS ha sido, respectivamente, en 1976, 1980 y 1982, del 6%, 7% y 5%. Es ligeramente inferior al promedio de la región pero muy alto en la comparación internacional.

---

<sup>2/</sup> Estos cambios deberían ser ubicados en relación a otros acontecimientos políticos.

El componente fundamental del gasto son las jubilaciones y pensiones, muy sensibles al cambio demográfico. El cuadro IX-2 en su última columna muestra que el cociente de carga demográfica --pasivos sobre activos-- aumentó de 0.26 a 0.82 entre 1960 y 1983. Cabe señalar el largo período vital cubierto por las pensiones. La mujer tiene cuatro años más de esperanza de vida que el hombre. En industria y comercio el hombre se puede retirar a los 60 años y la mujer a los 55 años, quedándoles respectivamente 16 y 24 años de sobrevivencia. En otras cajas las edades de retiro pueden ser menores.

El no ajuste de las jubilaciones al costo de la vida explica la caída del porcentaje del gasto en seguridad social sobre el producto interno bruto en el decenio de los setenta; y el reajuste de 1981 y 1982 justifica su incremento en esos años.

## VI. COROLARIOS

La DGSS ha tomado algunas medidas positivas para aumentar la eficiencia administrativa y reducir el costo de la seguridad social en el campo de la contabilidad y auditoría, afiliación de los familiares, depuración del archivo para eliminar las historias dobles y unificación y simplificación de trámites. Pero estas medidas no pueden corregir los grandes problemas.

Estos se originan en la estructura de edades de la población y en la larga historia de disposiciones específicas que establecieron sistemas de privilegios para grupos que sucesivamente tuvieron poder para lograrlos, al igual que todas las normas que acortaron el período de actividad favoreciendo una jubilación a edad temprana o beneficiaron a descendientes de pensionados por períodos tan largos como el de la vida.

El sistema aún no ha logrado una cobertura en todos los servicios de la totalidad de la población, quedando excluidos los sectores de más bajos ingresos, y mantiene diferencias muy considerables en cuanto a ingresos de los beneficiados cuando la fuente principal de financiamiento es estatal y originada en el IVA, que afecta a la totalidad de la población con independencia de sus ingresos.

Parece difícil una solución del problema de la seguridad social mientras no se aproxime a un sistema que cubra toda la población con prestaciones básicas y homogéneas (complementadas con otras para obtener ingresos adicionales, libremente pactadas con sistemas mutuales, cooperativas o bancarios estatales), mientras no se eliminen condiciones de jubilación anticipada por reconocimientos fictos de antigüedad y otras condiciones incompatibles con la gravedad de la situación. Entre ellas parece insostenible la edad jubilatoria de las mujeres por debajo de los hombres, y la de ambos tendría que elevarse por encima de los 60 años en correspondencia no sólo con la mayor esperanza de vida, sino con la plenitud que hoy acompaña a su prolongación.



CUADROS ESTADISTICOS

Cuadro IX-1

APARICION DE LA LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL POR RIESGOS PROTEGIDOS  
Y GRUPOS CUBIERTOS EN URUGUAY: 1835-1982

Años <u>a/</u>	Riesgos protegidos	Grupos cubiertos
1835, 1907, 1941	VIS	Fuerzas armadas
1838, 1904, 1920, 1940	VIS, <u>b/</u> RP	Empleados públicos
1896	VIS	Maestros públicos
1914, 1920	RP	Obreros y empleados
1919	VIS	Indigentes
1919	VIS <u>b/</u>	Servicios públicos
1920	VIS <u>b/</u>	Astilleros
1923, 1948	VIS <u>b/</u>	Jockey Club
1925-26	VIS <u>b/</u>	Banca, bolsa, prácticos de puerto
1928-29	VIS <u>b/</u>	Obreros y empleados en corporaciones y otros grupos
1934, 1941 <u>c/</u>	RP	Todos
1934-38	VIS <u>b/</u>	Resto de obreros y empleados privados, empleadores
1942-43	VIS	Servicio doméstico y trabajadores rurales
1943	AF	Obreros y empleados privados
1944-45	D	Carne, lana y cuero
1948	EM	Congreso, banca estatal
1950, 1960	AF	Empleados públicos, fuerzas armadas
1954	VIS	Profesionales
1954	AF	Trabajadores rurales
1958	D	Industria y comercio
1958	M	Todas las trabajadoras
1958, 1960	AF	Desempleados, pensionados
1961	D	Tabaco, vidrio
1960-66	E	Transporte, construcción, lana, cueros, estiba, madera, metalurgia, banca, textil, gráficos, confecciones, marinos <u>d/</u>
1965-66	D	Estiba, trabajadores rurales
1971-72	E	Empleados públicos, bebidas, vidrio, cuero, gastronómicos
1967-82	VIS, D, AF, E	Proceso gradual de unificación y uniformidad de estos programas con algunas excepciones

Fuente: Mesa-Lago, Social Security in Latin America y legislación posterior.

VIS = pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes; E = enfermedad; M = maternidad; RP = riesgos profesionales; D = desempleo; AF = asignaciones familiares.

a/ La primera fecha corresponde a la ley inicial y las fechas subsiguientes a modificaciones y ampliaciones.

b/ Incluye una pensión por cesantía o desempleo.

c/ Aplicación efectiva de la ley.

d/ Establecidos por leyes separadas.

## Cuadro IX-2

## COBERTURA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACION EN URUGUAY: 1960-1983

(En miles y porcentajes)

Años	Población total	PEA	Población asegurada				Porcentaje de cobertura <u>d/</u>		Tasa $\Delta$ anual promedio (log)				Cociente de carga demográfica <u>e/</u>
			Acti- vos <u>a/</u>	Pasi- vos <u>b/</u>	Depen- dientes <u>c/</u>	Total	Pob. Total	PEA	Pob. total	PEA	Asegurados		
											activos	total	
1960	2 538	987	1 077	276	251	1 604	63.2	109.1 <u>g/</u>	...	...	...	...	0.256
1965	2 693	1 049	1 230	358	275	1 863	69.2	117.3 <u>g/</u>	1.2	1.2	2.7	3.0	0.291
1969	2 791	1 067 <u>f/</u>	1 035	451	340	1 826	65.4	97.0	0.9	0.4	-4.2	-0.5	0.436
1975	2 828	1 094	906	494	390 <u>f/</u>	1 790	63.3	82.8	0.2	0.4	-2.2	-0.3	0.545
1980	2 908	1 123	912	596	485	1 993	68.5	81.2	0.6	0.5	0.1	2.2	0.654
1981	2 927	1 129	927	616	494	2 037	69.6	82.1	0.6	0.5	1.6	2.2	0.664
1982	2 947	1 137	868	634	481	1 983	67.3	76.3	0.7	0.7	-6.4	-2.7	0.730
1983	2 968	1 143	827	680	483	1 990	67.0	72.4	0.7	0.5	-4.7	0.4	0.822

Fuente: Población total de Dirección General de Estadística y Censos, Uruguay 1983: Anuario Estadístico. PEA 1960-65 de CEPAL, Anuario Estadístico 1981; 1970-85 de la DGSS, noviembre de 1983. Asegurados 1960-69 de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America; 1975-83 estimados del autor basados en Uruguay 1983: Anuario Estadístico y DGSS, Memoria 1982, Boletín Estadístico (marzo 1983) e información de noviembre 1983 y mayo 1984. Porcentajes, tasas y cocientes calculados por el autor.

a/ "Cotizantes activos" en el programa de pensiones; incluye las cajas integradas a la DGSS y las cajas independientes.

b/ "Jubilados y pensionados" por vejez, invalidez y sobrevivientes; excluye a los militares y policías desde 1975.

c/ "Beneficiarios de cargas familiares" (asignaciones familiares) en la DGSS.

d/ La cobertura de la población total se refiere a enfermedad y la de la PEA a pensiones.

e/ Número de pasivos dividido entre número de activos.

f/ Interpolación del autor.

g/ Sobrecoertura debida a afiliación múltiple de asegurados.

Cuadro IX-3

OCUPADOS POR CATEGORÍA DE LA OCUPACION PRINCIPAL SEGUN BENEFICIOS VIGENTES  
TOTAL DEL PAIS

(Porcentajes sobre cada categoría)

	Agui- naldo	Salario vacacional	Seguro de enfermedad	Materni- dad	Aportan a la seguridad social	No aportan y reciben algún benefi- cio del patrón	Ningún beneficio	No con- testa	Sin dato	Total	Por- cen- tajes
Empleado u obrero privado	64.8	57.3	58.5	54.7	68.9	3.7	18.2	2.8	5.6	100.0	44.6
Empleado u obrero público	77.7	31.7	65.6	39.7	79.9	2.3	2.3	...	0.8	100.0	20.3
Patrón	14.6	7.0	14.1	7.0	70.9	...	15.0	...	8.5	100.0	8.0
Trabajador por cuenta propia	3.8	...	3.7	...	29.2	...	50.1	5.6	13.4	100.0	20.8
Trabajador familiar no remunerado	...	...	...	...	17.7	...	63.1	...	12.7	100.0	5.8
No sabe, no contesta y otros	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Encuesta del Gasto Público Social, CIESU-CINE, 1983.

Nota: Por la forma de computar los datos algunas cifras pueden aparecer subestimadas. Se han eliminado porcentajes correspondientes a números de casos excesivamente reducidos.

Quadro IX-4

OCUPADOS POR SITUACION DE APOORTE A LA SEGURIDAD SOCIAL

	Aportan	No aportan	No sabe Sin dato	Total
<hr/>				
<u>Total de personas por sexo</u> (porcentajes sobre cada sexo)				
Hombres	69.9	23.4	6.7	100.0
Mujeres	60.5	32.6	6.9	100.0
<u>Total</u>	<u>66.8</u>	<u>26.5</u>	<u>6.8</u>	<u>100.0</u>
<hr/>				
<u>Total del país por tipo de</u> <u>ocupación (porcentajes sobre</u> <u>cada tipo)</u>				
Profesionales, técnicos y afines	83.9	...	4.2	100.0
Gerentes, administrativos y afines	72.4	...	15.4	100.0
Empleados de oficina y afines	92.4	...	1.4	100.0
Comerciantes, vendedores y afines	53.9	38.6	7.5	100.0
Agricultura, ganadería, pesca y afines	55.1	34.7	10.1	100.0
Conductores de medios de transporte y afines	75.3	20.6	4.1	100.0
Artesanos y operarios	65.5	26.1	8.5	100.0
Fuerzas Armadas	94.9	...	1.1	100.0
Trabajadores de servicios personales, otros, changas	49.6	43.9	6.5	100.0
<u>Total</u>	<u>66.8</u>	<u>26.5</u>	<u>6.8</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Encuesta del Gasto Público Social, CIESU-CINVE, 1983.

Nota: Se han eliminado los porcentajes correspondientes a números de casos excesivamente reducidos.

Cuadro IX-5

DIFERENCIAS EN PENSIONES ANUALES PROMEDIO ENTRE LOS GRUPOS  
ASEGURADOS EN URUGUAY, 1965 Y 1982

(En miles de pesos corrientes: 1965 viejos, 1982 nuevos a/)

Grupos asegurados	1965		1982	
	Pensión promedio <u>b/</u>	Razón <u>c/</u>	Pensión promedio <u>b/</u>	Razón <u>c/</u>
Rural-Doméstico	4 487 <u>d/</u>	1.0	12 177	1.0
Industria-Comercio	9 422	2.1	14 612	1.2
Civil-Escolar	14 707 <u>d/</u>	3.3	29 896	2.5
Jockeys	16 803	3.7	21 746	1.8
Militar	28 751	6.4	72 175	5.9
Policía	...	...	66 050	5.4
Notarios públicos	28 571	6.4	53 111	4.4
Profesionales universitarios	30 463	6.8	50 148	4.1
Bancarios	56 703	12.6	68 638	5.6

Fuente: Cálculos de Mesa-Lago, basados en Anuario Estadístico 1964-66 y Uruguay 1983, Anuario Estadístico, excepto militar y policía en 1982 que se basa en El Día, Montevideo, 3 de marzo de 1984.

a/ Un peso nuevo equivale a mil pesos viejos.

b/ Promedio aritmético de todas las pensiones (incluyendo jubilación y vejez).

c/ Tomando como base Rural-Doméstico (1.0).

d/ Agrupados para permitir la comparación.

Cuadro IX-6

CONTRIBUCIONES LEGALES A LA SEGURIDAD SOCIAL a/ EN URUGUAY: 1969 Y 1984

(Como porcentajes del salario)

Programas	1969			1984		
	Asegurado	Empleador	Total	Asegurado	Empleador	Total
<u>Pensiones b/</u>	<u>5-18</u>	<u>5-20</u>	<u>10-37</u>	<u>13</u>	<u>10-20</u>	<u>23-33</u>
Civil-Escolar	15	15-20	30-35	13	15-20	28-33
Industria-Comercio	17-18	19	36-37	13	10	23
Rural-Doméstico	5	5	10	13	10	23
Enfermedad <u>c/</u>	3	5	8	3	4	7
Asignaciones familiares <u>c/</u>	0.5	14.5	15	•	•	•
Riesgos profesionales <u>d/</u>	•	5	5	•	5	5
<u>Total</u>	<u>5-21.5</u>	<u>10-43.5</u>	<u>15-65 e/</u>	<u>13-16</u>	<u>15-25</u>	<u>28-41</u>

Fuente: 1969 de Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978), pp. 96-97. 1984 de DGSS, información suministrada el 23 de noviembre de 1983.

- a/ Sólo en los tres grupos integrados a la DGSS en 1979. No incluye contribución del Estado porque la misma no se fija como porcentaje del salario.
- b/ Los porcentajes de pensiones en 1984 incluyen asignaciones familiares y desempleo.
- c/ Sólo se aplica a Industria-Comercio; en Civil-Escolar, en 1969 era pagada enteramente por el empleador.
- d/ Prima promedio nacional.
- e/ No incluye contribución a dos cajas de desempleo.

Cuadro IX-7

BALANCE DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL a/ POR PROGRAMA  
EN URUGUAY: 1976-1982

(En millones de pesos nuevos a precios corrientes)

Programas	1976	1978	1980	1982
<u>Pensiones</u>				
Ingresos	998	2 138	5 073	7 416
Egresos	938	2 232	6 000	13 331
Balance	60	-94	-927	-5 915
<u>Enfermedad</u>				
Ingresos	65	190	600	793
Egresos	50	155	407	718
Balance	15	35	193	75
<u>Asignaciones familiares b/</u>				
Ingresos	168	398	506	691
Egresos	148	402	908	1 302
Balance	20	-4	-402	-611
<u>Desempleo</u>				
Ingresos	12	63	112	5
Egresos	12	58	129	559
Balance	0	5	-17	-554
<u>Total c/</u>				
Ingresos	1 243	2 789	6 290	9 284
Egresos	1 148	2 847	7 444	16 804
Balance	95	-58	-1 154	-7 520
Como % del ingreso	7.6	-2.1	-18.3	-81.0

Fuente: 1976 de DGSS, Boletín Estadístico, 1:1 (1980); 1978-1982 de Uruguay 1983: Anuario Estadístico.

a/ Las cifras de 1976 se limitan a las tres cajas principales; las subsiguientes abarcan todo el sistema menos los militares y la policía.

b/ Incluye maternidad.

c/ Incluye otros ingresos/egresos.



Cuadro IX-8

VALOR REAL DE LAS PENSIONES a/ ANUALES EN URUGUAY: 1963-1982

Años	Pensiones (millones de pesos nuevos) <u>b/</u>	Número de pensionados (miles)	Pensión promedio per cápita (pesos nuevos) <u>c/</u>	Indices (1970 = 100) <u>c/</u>		
				Pensión nominal	Inflación <u>d/</u>	Pensión real
1963	2.1	328	6.4	7.0	5.4	129.6
1964	2.7	346	7.9	8.7	7.5	116.0
1965	3.4	358	9.6	10.6	11.8	89.8
1966	5.4	368	14.6	16.1	18.2	88.5
1967	9.9	408	24.2	26.6	42.8	62.1
1968	17.4	426	40.8	44.9	71.0	63.2
1969	34.0	451	75.4	83.1	85.2	97.5
1970	40.5	447	90.7	100.0	100.0	100.0
1971	56.7	464	122.3	134.7	135.7	99.3
1972	86.9	489	177.8	195.9	239.5	81.8
1973	155.0	500	309.9	341.5	469.4	72.8
1974	285.2	508	561.5	618.7	831.8	74.4
1975	492.9	494	997.7	1 099.4	1 509.0	72.9
1976	770.6	502	1 535.1	1 691.6	2 272.5	74.4
1977	1 180.5	529	2 231.6	2 459.2	3 595.1	68.4
1978	1 777.4	547	3 255.3	3 587.3	5 194.9	69.1
1979	2 798.0	567	4 934.7	5 438.0	8 665.1	62.8
1980	4 972.3	596	8 342.8	9 193.8	14 167.5	64.9
1981	9 439.1	616	15 323.3	16 886.3	18 984.5	88.9
1982	12 093.8	634	19 075.4	21 021.1	22 591.5	93.0

Fuente: Número de pensionados y monto de las pensiones de la Dirección General de Estadística y Censos, Anuario Estadístico 1961-1963, 1964-1966, 1967-1969, 1970-1978, y Uruguay 1983: Anuario Estadístico. Tasa de inflación de CEPAL, Estudio Económico de América Latina 1963 a 1982. Promedios e índices calculados por el autor.

a/ Pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes; excluye fuerzas armadas desde 1970.

b/ Los pesos viejos han sido convertidos a pesos nuevos a la tasa de 1 000 a 1.

c/ Los cálculos de pensiones promedio e índices de pensiones correspondientes a 1963-1969 se han hecho tomando la suma total de pesos.

d/ 1963-1968 y 1971 variación de diciembre a diciembre, resto variación promedio anual.

Cuadro IX-9

COSTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN URUGUAY: 1965-1982

(En millones de pesos nuevos a/ corrientes  
y porcentajes)

Años	PIB	Gasto total del gobierno central	Gastos de seguridad social		
			Total b/	Porcentaje del:	
				PIB	Gasto gobierno
1965	52	13	8	14.5	61.5
1969	499	118	70	14.2	59.3
1975	7 108	1 878	872	12.3	46.4
1980	81 429	20 812	6 797	8.3	32.6
1981	106 384	30 969	12 192	11.4	39.4
1982	112 564	41 274	14 398	12.8	34.9

Fuente: 1965-1969 de Mesa-Lago, Social Security in Latin America; 1975 de OIT, El costo de la seguridad social 1975-1977 e IMF, Government Finance Statistics 1982; 1980-1982 de DGSS, Memoria 1982 y Uruguay 1983: Anuario Estadístico.

a/ Miles de millones de pesos viejos en 1965 y 1969; un peso nuevo = 1 000 pesos viejos.

b/ Excluye gastos de riesgos profesionales y programas menores.